
ISSN 2795-1839

नेपाल Nepal

द्वैमासिक

वर्ष ५२ अङ्क २ पूर्णाङ्क २४० असोज/कात्तिक, २०७९



कानून अङ्क





सूचना तथा प्रसारण विभाग

नेपाल
द्वैमासिक

Nepal
Bi-Monthly

वर्ष ५२ अङ्क २ पूर्णाङ्क २४० असोज/कात्तिक २०७९/०८०

प्रकाशक
नेपाल सरकार
सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय
सूचना तथा प्रसारण विभाग
काठमाडौं, फोनः ०१–५९१९८९२
E-mail: photosuchana@gmail.com
Website: www.doib.gov.np

सम्पादकीय...✍

'नेपाल द्वैमासिक'को नविन र परिष्कृत २४० औं अङ्क यस पटक कानून अङ्कको रुपमा प्रकाशन भएको छ । पत्रिकाको प्रत्येक अङ्कलाई परिमार्जित, परिष्कृत र उन्नत बनाउने प्रयास निरन्तर भइरहेको छ। विगत लामो समयदेखि यस पत्रिकामा विभिन्न विषय जस्तै, सार्वजनिक प्रशासन, पत्रकारिता, संविधान, कानून संग्रह, सामाजिक न्याय, संस्कृतिक सम्पदा आदि समावेश गरिंदै आएको अवस्था विद्यमान छ । प्रविधिको उच्चतम सदुपयोग गर्दै धेरै भन्दा धेरै पाठकसामु पत्रिका पुऱ्याउने उद्देश्यले नेपाल द्वैमासिक पत्रिका विभागको वेवसाइट www.doib.gov.np मा राखिएको छ।

कानूनलाई फरक फरक भाषामा फरक फरक शब्दले चिनिएको पाइन्छ। अङ्ग्रेजीमा 'ल', संस्कृतिमा 'विधि', हिन्दुमा 'धर्म', जर्मनमा 'रेस' शब्दबाट चिनिन्छ। कानून शब्द अरबी भाषाबाट आएको शब्द हो । प्रस्तुत अङ्कले कानूनको विभिन्न विधामा खोजपरक, अनुसन्धानमूलक र अध्ययनमूलक लेखहरुको सङ्ग्रह पाठकसामु पस्कने जमर्को गरेको छ। कानूनको अज्ञानता क्षम्य नहुने विश्वव्यापी रुपमा स्थापित कानूनको सिद्धान्तलाई अङ्िगकार गर्दै कानूनको विभिन्न विषयमा ज्ञान प्रवर्द्धन गर्ने हेतुले यो अङ्क प्रकाशन गरिएको छ। यस अङ्कमा समेटिएका लेखहरुले कानूनको विभिन्न विषयको पाठकवर्गलाई जानकारी प्राप्त हुने आशा गरिएको छ।

यस अङ्कको लेखहरुको भाषा सम्पादन गर्नुहुने पूर्व सह–सचिव डा. हरिदत्त पाण्डेयप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौं। नेपाल द्वैमासिकको अध्ययनमा रुचि राख्ने सबै बौद्धिक लेखक तथा पाठकहरुबाट विगत जस्तै पृष्ठपोषण र सहयोगको सँधै स्वागत र अपेक्षा रहनेछ । अन्त्यमा, यस अङ्कमा आफ्ना लेखहरु उपलब्ध गराइदिनुहुने विद्वान लेखकहरुप्रति हार्दिक आभारसहित पत्रिका प्रकाशनका क्रममा विभिन्न पक्षबाट सहयोग पुऱ्याउनुहुने सबै महानुभावहरुमा सम्पादक मण्डलको तर्फबाट आभार तथा धन्यवाद ज्ञापन गर्दछौं।

सम्पादक मण्डल
नेपाल द्वैमासिक पत्रिका

विषय सूची

संसदीय समितिको विकास, कानुनी आधार र अभ्यास



✍ लिलादेवी गड्तौला*

१. पृष्ठभूमि

संसदको मुख्य काम भनेको कानून निर्माण र सरकारको कामकारवाहीको निगरानी गर्नु हो। संसदमा धेरै सदस्यहरू रहने र सबै सदस्यले कानून निर्माणमा सहभागिता जनाउन व्यवहारिक रुपमा कठिन हुने भएकोले संसदले गर्नु पर्ने विधायन सम्बन्धी कामहरू र सरकारले गरेका कामकारवाहीको निगरानी गर्ने थोरै सदस्यहरू रहेको संसदीय समिति बनाई छिटो छरितो रुपमा काम गर्ने प्रचलन रहेको छ। संसदीय प्रणाली अबलम्बन गरेका मुलुकमा संसदको कामकारवाहीको प्रभावकारिता बढाउन संसदीय समिति (यसपछि "समिति" भनिएको) गठन गर्ने गरिन्छ। यसरी गठन गरिएका समितिलाई 'सानो संसद' पनि भनिन्छ।

संसदीय समितिको प्रभावकारिताले संसदको मर्यादा कायम गरेको हुन्छ। संसदीय प्रणाली अपनाएका मुलुकहरूमा समितिहरूलाई संसदको मेरुदण्डको रुपमा लिइने गरिएको छ। यसर्थ समितिहरूको गठनको अभिप्राय नै गहन र परिणाममुखी काम गर्नु हो। समितिमा दलीय राजनीति भन्दा माथि रही आवश्यकतानुसार सम्बन्धित विषयविज्ञसँग छलफल तथा परामर्श गरी निर्णय गरिन्छ। त्यसैले समितिहरूलाई 'संसदका कार्यशाला'को रुपमा लिइन्छ। समितिहरू संसद जस्तै सार्वभौम रहेका हुन्छन्। संसदमा दलहरूलाई प्राप्त संख्याको आधारमा समितिहरूको गठन गरिन्छ भने संसदको नियमावली र अभ्यासलाई आधार मानेर समितिको बैठक तथा समग्र कार्यसञ्चालन गरिन्छ। प्रतिनिधि सभाका सभामुख वा राष्ट्रिय सभाका

सचिव, नेपाल कानून आयोग

अध्यक्षलाई सम्बन्धित सदन सञ्चालन गर्दा प्राप्त हुने अधिकार जस्तै अधिकार समितिका सभापतिलाई रहेको हुन्छ। आम जनताका दैनिक जनजीवनसँग जोडिएका विषयदेखि कानून निर्माण लगायत दीर्घकालीन विषयमा समितिको भूमिका महत्वपूर्ण हुने गर्दछ। संसद अधिवेशनको समयमा मात्र संसदको बैठक सञ्चालनमा रहन्छ। तर, संसद अधिवेशन नचलेको अवस्थामा पनि समितिले काम कारवाही गरिरहेका हुन्छन्।

समितिको बारेमा विभिन्न विद्वानहरूले विभिन्न किसिमले परिभाषा गरेको पाइन्छ। West's Encyclopedia of American Law का अनुसार समिति भन्नाले A Part of Legislative body made up of one or more individuals who have been assigned the task of investigating a certain issue and reporting their observations and recommendations to Legislature. त्यस्तै John Bouvier का अनुसार समिति भन्नाले One or more members of a legislative body to whom is specially referred some matter before that body, in order that they may investigate and examine in to it and report to those who delegated this authority to them.

नेपालमा पहिलोपटक वि.सं. २००७ मा राणा शासनको अन्त्य पछि राजा त्रिभूवनले घोषणा गरेको संविधानसभाको निर्वाचनको सम्बन्धमा कुन एकाइ संविधानसभा वा संसदको निर्वाचन भन्ने वादविवाद हुँदै संसदको निर्वाचन भएको थियो।[१] वि.सं. २०१५ मा बहुदलीय प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाको शुरुवात भएपछि संसदको निर्वाचन भई नेपालले संसदीय व्यवस्थाको बाटो अबलम्बन गरेको थियो। तर, राजा महेन्द्रले निर्वाचित संसद र सरकारलाई अपदस्थ गर्नुका साथै संसदीय व्यवस्थाकै अन्त्य गरी निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्था शुरु गरेका थिए। तत्कालीन समयमा नेपालले संसदीय व्यवस्थाको जननी मानिने बेलायत र भारत लगायतका मुलुकको अनुशरण गरी शुरु गरेको संसदीय अभ्यासहरूको प्रारम्भमै अन्त्य भएको थियो।

२. संसदीय समितिको विकासमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

क. बेलायत

संसदीय व्यवस्थाको जननी मानिने बेलायतले संसदीय समितिको अभ्यास पनि शताब्दियौं पहिलेदेखि गर्दै आएको छ। बेलायतको संसदीय इतिहास केलाउँदा १४ औं शताब्दीदेखि नै संसदीय समितिहरूको प्रारम्भिक अभ्यास गरेको पाइन्छ।[२] सो

१ नेपालको निर्वाचन इतिहास, (२०७३), निर्वाचन आयोग नेपाल , कान्तिपथ, काठमाडौं, पृ.३६।

२ House of Commons Chamber Des Communes CANADA, *Comittees*, *HOUSE OF COMMONS PROCEDURE AND PRACTICE*, *COMMITTEES*, (2000), https://www.ourcommons.

व्यवस्था सुरु हुँदा समितिहरूलाई कानुन निर्माणमा तयारी गर्ने जिम्मेवारी मात्र दिने गरिन्थ्यो । तथापि, बेलायतमा औपचारिक रूपमा पहिलो संसदीय समितिको गठन भने सन् १५७१ मा र लेखा समिति सन् १८६१ अप्रिलमा गठन भएको थियो ।[३]

बेलायतमा १६औं शताब्दीको मध्यसम्ममा समिति व्यवस्थामा उल्लेख्य सुधार गरियो। त्यतिबेलादेखि समितिलाई संसदकै अंशको रूपमा मान्न थालियो र समिति प्रणालीले आधुनिक कालमा प्रयोग गरिने कतिपय विशेषतालाई अवलम्बन गरिसकेको थियो भने उपसमितिहरू गठन गर्ने, सरोकारवालाहरूलाई छलफलका लागि बोलाउने लगायतका अधिकार प्रयोग गर्न थालिसकेको थियो ।[४] त्यतिबेला ठूला समिति भनेर ३० देखि ४० सदस्यीय समिति र १५ सदस्यहरू रहेका साना समिति भनी दुई प्रकारका समितिको वर्गीकरण गरिएको थियो ।[५] यसरी क्रमशः बेलायतमा संसदीय समितिको व्यवस्थामा विभिन्न परिवर्तन तथा विकास गर्दै अघि बढेको पाइन्छ ।

ख. भारत

भारतमा संसदीय समिति भन्नाले सदनद्वारा नियुक्त वा निर्वाचित वा सभामुखद्वारा मनोनित गरिएको र सभामुखको निर्देशनमा काम गर्ने र संसद वा सभामुख र सचिवालयमा प्रतिवेदन पेश गर्ने समिति भनिन्छ । भारतमा पहिलो संसदीय निर्वाचन सन् १९५१ (वि.सं. २००७) मा भएको थियो ।[६] भारतले अङ्ग्रेजको उपनिवेशबाट स्वतन्त्र भई पहिलो आमनिर्वाचन गरेर बेलायती मोडेलको संसदीय अभ्यास शुरु गरेको थियो। भारतमा दुई प्रकारका संसदीय समिति रहेका छन्। भारतीय संविधानको धारा ११८ को उपधारा (१) मा यी समितिहरूसँग सम्बन्धित विषय उल्लेख गरिएको छ ।

१. Standing Committees

Standing Committees स्थायी (permanent) र नियमित (regular)

ca/marleaumontpetit/ (last visited Nov.20, 2022).

३ George Varghese K. George, *Why are parliamentary standing committees necessary?*, THE HINDU, (July 21, 2019), https://www.thehindu.com/news/national/whither-housepanels/article28621493.ece (last visited Nov. 20, 2022).

४ Supra note 2.

५ Id. at 2.

६ India Today Web Desk, *First general elections in India: All you need to know*, INDIA TODAY,(Feb 10, 2016), https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/general elections-308073-2016-0 (last visited Nov. 19, 2022).

समितिहरू हुन् । जुन समय-समयमा संसदको ऐन वा लोक सभाको कार्यविधि र आचरणको नियमहरूका प्रावधान अनुसार गठन गरिन्छन् । यी समितिहरूको काम निरन्तर प्रकृतिको हुन्छ । Financial Committees, Departmentally Related Standing Committees र केही अन्य समितिहरू स्थायी समितिहरूको वर्गमा आउँछन् ।[७]

२. **Ad hoc Committees**

Ad hoc Committees विशेष उद्देश्यका लागि गठन गरिएका हुन्छन् र तोकिएको काम पूरा गरी प्रतिवेदन बुझाएपछि तिनीहरूको अस्तित्व समाप्त हुन्छ । रेलवे कन्भेन्सन कमिटी (Railway Convention Committee), Joint Committee on Food Management आदि Ad hoc Committees को वर्गमा आउँछन् ।[८]

ग. अस्ट्रेलिया[९]

संसदीय समितिहरू अधिकांश Westminster style संसदहरूको स्थापित प्रक्रियाको अङ्ग हुन् । पश्चिम अस्ट्रेलियामा व्यवस्थापिका सभा (Legislative Assembly) र व्यवस्थापिका समिति (Legislative Council) दुवैले आ-आफ्नो काम गर्नका लागि विभिन्न समितिहरू गठन गराएका हुन्छन् । समितिहरूले संसदलाई कानून बनाउन, अनुगमन तथा कानून, प्रशासन र खर्च समीक्षाको जानकारी सङ्कलन गर्ने कार्यमा सार्वजनिक गर्दै सहयोग गर्छ । संसदीय समिति भनेको सदनले नियुक्त गरेको संसदका सदस्यहरूको समूह हो । यसले विस्तृत रुपमा काम गर्न र अनुसन्धान पूरा भएपछि सदनमा रिपोर्ट गर्दछ ।

व्यवस्थापिका सभाले सामान्यतयाः आफ्नो समितिमा पाँच सदस्य नियुक्त गर्ने गर्दछ भने व्यवस्थापिकाका समितिमा चारदेखि सात सदस्यहरू सोही सदनबाट नियुक्त हुन्छन् । संयुक्त समितिका सदस्यहरू दुवै सदनबाट समान संख्यामा नियुक्त हुन्छन् । प्रत्येक समितिमा सरकारी र गैरसरकारी दुवै सदस्यहरू मनोनित हुन्छन् । मन्त्रीहरूले सामान्यतयाः समितिमा काम गर्न पाउदैनन् किनभने यसले उनीहरूको भूमिकामा स्वार्थको द्वन्द्व (Conflict of Interest) सिर्जना गर्न सक्छ । समितिले गर्ने काम भनेको संसदको काम नै हो । समितिलाई सदन जस्तै अधिकार, शक्ति र

७ Parliament of India LOK SABHA house of people, *Introduction,* Ehttp://164.100.47.194/Loksabha/Committee/CommitteeHome.aspx, (last visited Nov. 20, 2022).

८ Id. at 7.

९ https://www.parliament.wa.gov.au/WebCMS/webcms.nsf/resources/file-19-parliamentary committees/$file/Sheet%2019%20-%20Parliamentary%20 Committees.pdf (last visited on Oct 1, 2022).

उन्मुक्ति प्रदान गरिएको हुन्छ। संसदीय समितिहरूले आ-आफ्नो सदनको आदेश वा नियमअनुसार गर्दछन् ।

अस्ट्रेलियामा देहाय बमोजिमका समितिहरू रहेको पाइन्छः-[१०]

१. Senate Committees,

२. House Committees,

३. Joint Committees,

घ. बंगलादेश

बंगलादेशको संविधानले विभिन्न संसदीय समितिहरू गठन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। बंगलादेशमा Jatiya Sangsad (Parliament) का सदस्यहरूबाट संसदीय समिति गठन गरिन्छ। संसदीय समितिको उद्देश्य विधायिकी प्रस्तावहरूको मूल्याङ्कन गर्न र कार्यकारिणी सरकारका कामकारवाहीहरूको अनुगमन गर्न रहेको छ । बङ्गलादेशको संविधानले Jatiya Sangsad लाई सार्वजनिक लेखा समिति (Public Accounts Committee) र विशेषाधिकार समिति (the Committee of Privileges) लगायतका आवश्यकता अनुसारका अन्य स्थायी समितिहरू (Standing Committees) नियुक्त गर्ने, विधायिकी प्रस्तावहरू, विधेयकहरू विचार गर्ने, अनुसन्धान वा मन्त्रालयहरूको कार्यसम्पादनको छानबिन गर्ने अधिकार दिइएको छ ।[११]

बंगलादेशमा हाल ११औं संसदमा ५० वटा समिति रहेका छन् ।[१२] बंलादेशको तीन प्रकारका संसदीय समिति रहेका छन्ः स्थायी (Standing Committees), चयन (Select Committees) र विशेष (Special Committees)। स्थायी समितिहरू सामान्यतया संसदको अवधिको लागि गठन गरिन्छ, जबकि चयन र विशेष समितिहरू अस्थायी हुन् जुन आवश्यकता अनुसार गठन गरिन्छ र काम पूरा भएपछि विघटन हुन्छ ।[१३]

---

१० Parliament of Australia, Committees, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees (last visited on Oct 2, 2022).

११ Constitution of the People's Republic of Bangladesh, art.76. http://bdlaws.minlaw.gov.bd/act-367/section-24631.html (last visited on September 29, 2022).

१२ Bangladesh Parliament, Name of Committees for 11th Parliament, http://www.parliament.gov.bd/index.php/en/parliamentary-business/committees/list-of-committees/name-of-committees-for-11th-parliament-english (last visited on Oct 2, 2022).

१३ https://www.everycrsreport.com/reports/98-241.html (last visited on November 29, 2022).

बंगलादेशमा स्थायी समितिका सदस्यहरू संसदले वा सभामुखले मनोनयन गर्छन् । चयन समितिहरू प्रस्तावित विधेयकहरू सम्बोधन गर्न तदर्थ आधारमा गठन गरिन्छन् ।

ङ. जापान

जापान एक संवैधानिक राजतन्त्रात्मक मुलुक हो । जापानमा संसदीय प्रणाली रहेको छ । जापानको व्यवस्थापिकालाई “The Diet" भनिन्छ । The Diet मा House of Representatives र House of Councilors नामका दुई सदन रहेका छन् ।[१४] तल्लो सदन (प्रतिनिधि सदन)लाई व्यवस्थापिका प्रक्रियामा बढी अधिकार हुन्छ । बजेट र अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरूको अनुमोदनमा अन्तिम निर्णय लिने अधिकार तल्लो सदनलाई हुन्छ ।[१५]

संसदीय समितिहरूले विधेयक, बजेट, सन्धिहरू, विस्तृत रूपमा जाँच्छन् । तिनीहरूले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने अन्य मामिलाहरू पनि अनुसन्धान गर्छन् । समितिहरूले आवश्यकतानुसार उपसमितिहरू गठन गर्दछन ।[१६] समितिले सार्वजनिक हितका महत्वपूर्ण विधेयकहरूमा तथा साधारण बजेट र महत्वपूर्ण राजस्व सम्बन्धी विधेयकहरूमा सरोकारवाला पक्ष वा विद्वान र अनुभव भएका व्यक्तिहरूको राय लिनको लागि सार्वजनिक सुनुवाइ गर्नुपर्छ । समितिले प्रभावकारी जाँच वा अनुसन्धानको लागि आवश्यक देखेमा साक्षीलाई प्रमाण दिनको लागि उपस्थित हुन बोलाउन सक्छन् ।

जापानमा २ प्रकारका समितिहरू रहेका छनः[१७]

१. Standing Committees (स्थायी समिति): प्रतिनिधि सभामा १७ स्थायी समितिहरू रहेका छन्। प्रत्येक समितिमा २० देखि ५० सदस्यहरू हुनेछन् । काउन्सिलरहरूको सदनमा १७ स्थायी समितिहरू छन् र प्रत्येकमा १० देखि ४५ सदस्यहरू छन् । Diet को प्रत्येक सदस्यले कम्तिमा एक स्थायी समितिमा रहनु पर्छ । समितिका सदस्यहरू Diet को सदस्यको पदावधि समाप्त नभएसम्म कायम रहन्छ ।

---

१४ The constitution of Japan, Article 42

१५ Enrico D’Ambrogio, Japan's Parliament and other Political institutions, European Union (2020), https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651951/EPRS_BRI(2020)651951_EN.pdf (last visited Nov.23 2022).

१६ The House of Representatives, Japan, Committees,Shugiin https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/committee.htm (last visited Nov. 20, 2022).

१७ Id. at 11.

२. Special Committees: प्रत्येक सदनले कुनै पनि विषयमा स्थायी समितिको अधिकारक्षेत्रमा नआउने वा सदनले निर्णय गरेको विषयलाई जाँच्नको लागि विशेष समिति गठन गर्न सक्नेछ। सदनमा राजनीतिक दल वा समूहको समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रतिबिम्बित गर्न विशेष समितिका सदस्यहरू सदनद्वारा नियुक्त हुन्छन् । विशेष समितिको अध्यक्ष यसका सदस्यहरू मध्येबाट छान्नु पर्दछ ।

च. पाकिस्तान

सन् १९४७ देखि १९७३ सम्म पाकिस्तानमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका थियो । सन् १९७३ को संविधान जारी पश्चात पाकिस्तानले केन्द्रमा दुई सदनको प्रणाली अपनाएको छ। जसलाई "संसद" भनिन्छ। पाकिस्तानमा राष्ट्रपति, राष्ट्रिय सभा र सिनेट सहितको व्यवस्थापिकालाई संसद भनिन्छ। प्रारम्भमा राष्ट्रिय सभाको साधारण सिट दुईसय रहेको थियो । जसमा थप दश सिट महिलाका लागि आरक्षित गरी कुल संख्या दुईसय दश बनाइयो। माथिल्लो सदन अर्थात् सिनेटमा त्रिसट्ठी सदस्य रहेका थिए। अहिले तल्लो सदनको कुल सदस्य संख्या दुईसय सैंतीस पुगेको छ भने सिनेटको संख्या सत्तासी पुगेको छ।

पाकिस्तानमा छवटा समिति रहेका छन्:

१. Standing Committees
२. Special Committees
३. Select Committee
४. Parliamentary Committees
५. Non–Ministerial Standing Committees
६. Committee System

छ. अमेरिका

संसदीय व्यवस्था नभएको अमेरिकामा समेत समिति प्रणालीको अभ्यास रहेको पाइन्छ। अमेरिकामा पहिलो पटक विधेयक (Bill) को भाषाको मसौदा तयार गर्न अस्थायी समितिको व्यवस्था गरेको देखिन्छ । सन् १८१६ मा सिनेटले स्थायी समितिको स्थापना गरेको थियो। अमेरिकी संसदमा समिति प्रणालीलाई Parliamentary Workshop को संज्ञा दिइन्छ ।[१८]

---

१८ अरुण किशोर शर्मा, (२०७७), संघीय संसद सेवा स्मारिका, वर्ष ९, अंक ८, पृ. ३९९.

३. नेपालमा संसदीय समितिको विकास

नेपालको राजनीतिक विकासक्रमसँगै संसदको स्वरूप र अभ्यासमा परिवर्तन भइरहेको पाइन्छ। वि.सं.२०१५ को आमनिर्वाचन पश्चात शुरु भएको पहिलो संसदले दुई सदनात्मक व्यवस्था अवलम्बन गरेको थियो । तल्लो (प्रतिनिधि सभा) र माथिल्लो (महासभा) दुवैमा समितिहरूको अभ्यास पनि प्रारम्भ गर्‍यो । तर, यसले निरन्तरता पाउन सकेन। निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाको तीसवर्षसम्म राष्ट्रिय पञ्चायतको नामको एकसदनात्मक व्यवस्थापिका रहेको थियो । राष्ट्रिय पञ्चायत नामको व्यवस्थापिका रहे तापनि राजालाई संविधान भन्दा माथि राखी राष्ट्रिय पञ्चायतले विधायिकी अभ्यास गर्दथ्यो। तत्कालीन राष्ट्रिय पञ्चायत नामको व्यवस्थापिकामा पनि समितिहरू गठन गरेको[१९] पाइन्छ । राष्ट्रिय पञ्चायतमा आर्थिक समिति, पञ्चायत समिति, सामाजिक समिति, जलस्रोत समिति र विकास समिति गरी पाँचवटा समिति रहेका थिए। राष्ट्रिय पञ्चायतले राजाको निर्देशनमा काम गर्दथ्यो । वि.सं.२०४६ मा बहुदलीय प्रजातन्त्रको पुनःस्थापनापछि वि.सं.२०४८ मा भएको आमनिर्वाचनबाट पुनः दुईसदनात्मक व्यवस्थापिका (प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा) शुरु भई संसदीय व्यवस्थाको पुनः शुरुवात गरियो । यो व्यवस्था पनि देशमा भएको आन्तरिक द्वन्द्वको कारणले वि.सं.२०५९सम्ममात्र कायम रहेको थियो ।

देशमा भएको आन्तरिक द्वन्द्व, राजाको प्रत्यक्ष शासन, जनआन्दोलन, संकटकाल आदिले मुलुकको राष्ट्रिय राजनीति निकै जटिल मोडमा पुग्यो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी भए पश्चात पुनः एकसदनात्मक व्यवस्थापिका कायम हुन पुग्यो। वि.सं.२०६४ मा भएको संविधानसभाको निर्वाचन पश्चात त्यही संविधानसभाले व्यवस्थापिका-संसदको समेत काम गरेको थियो। वि.सं.२०६४ देखि वि.सं.२०७२ सम्म चलेको पहिलो र अर्को संविधानसभाले संविधान निर्माण गर्ने र व्यवस्थापिका-संसदको काम गर्‍यो । वि.सं.२०७२ मा नेपालको संविधान जारी भएपछि वि.सं.२०७४ मा भएको संसदको निर्वाचनपछि दुईसदनात्मक संघीय संसद (प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा) र प्रत्येक प्रदेशमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका रहेको छ। यसरी नेपालको संसदीय व्यवस्था संगसँगै संसदीय समितिको गठन र अभ्यासमा समेत परिवर्तन हुँदै आएको पाइन्छ ।

३.१ संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा ८३ मा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन

१९ राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०४०

सहितको एक संघीय व्यवस्थापिका हुने जसलाई संघीय संसद भनिने व्यवस्था रहेको छ। संविधानको धारा ८४ मा प्रतिनिधि सभाको र धारा ८६ मा राष्ट्रिय सभाको गठन सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। संविधानको धारा ९७ मा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको समितिको गठन सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ जसअनुसार प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानून बमोजिम समितिहरू गठन गर्न सक्नेछन्। त्यसै गरी संघीय संसदको दुई सदनका बीचको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न, कुनै विधेयकमा रहेको मतभिन्नता अन्त्य गर्न वा अन्य कार्यका लागि दुवै सदनको संयुक्त समिति गठन गरियोस् भनी कुनै सदनले प्रस्ताव पारित गरेमा संयुक्त समितिको गठन हुन सक्नेछ। त्यस्तो समितिमा प्रतिनिधि सभाका पाँचजना र राष्ट्रिय सभाका एकजना सदस्यको अनुपातमा समावेशिताको आधारमा बढीमा पच्चीसजना सदस्य रहने व्यवस्था छ।

संविधानको धारा १०४ अनुसार संघीय संसदको प्रत्येक सदनले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र समितिहरूको गठन, काम, कारवाही र कुनै सदन वा समितिको कार्यविधि नियमित गर्न नियमावली बनाउन सक्नेछ। संघीय संसदको संयुक्त बैठकको कार्य सञ्चालन र संघीय संसदको संयुक्त समितिको गठन र काम कारवाही भने संघीय संसदको दुवै सदनको संयुक्त बैठकले स्वीकृत गरेको नियमावली वा कार्यविधि बमोजिम हुने भन्ने व्यवस्था रहेको छ।

३.२ **कानूनी व्यवस्था**

(**क**) **प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५**

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ बमोजिम प्रतिनिधि सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन प्रतिनिधि सभा अन्तर्गत विषयगत समितिहरू र विशेष समितिहरू गठन गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ।[२०] प्रत्येक समितिमा सभामुखले प्रतिनिधि सभाको सहमति लिई पदेन सदस्य बाहेक बढीमा २७ जना सदस्यहरू मनोनयन गर्ने, प्रधानमन्त्री सबै समितिको र समितिको कार्यक्षेत्रसित सम्बन्धित मन्त्री सो समितिको पदेन सदस्य हुने, समितिमा सदस्यहरूको मनोनयन गर्दा सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको सदस्य संख्या, महिला, आदिवासी/जनजाती, मधेशी, थारु, दलित, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, खस-आर्य तथा अल्पसंख्यक समुदायको समानुपातिक प्रतिनिधित्व गराइने, मन्त्री बाहेक कुनै सदस्य एकै साथ एकभन्दा बढी विषयगत समितिको सदस्य हुन नसक्ने[२१] लगायतका व्यवस्थाहरू रहेका छन्। सरकारलाई प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए

२० प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १६९।

२१ प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७२।

गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि प्रतिनिधि सभामा संविधानको धारा ९७ बमोजिम दशवटा विषयगत समितिहरू र तिनीहरूको कार्यक्षेत्र तोकिएको छ।[२२]

(ख)राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा प्रत्येक समितिमा अध्यक्षले राष्ट्रिय सभाको सहमति लिई बढीमा पन्ध्र जना सदस्यहरू मनोनयन गर्ने, समितिमा सदस्यको मनोनयन गर्दा सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको सदस्य संख्या, सदस्यको व्यक्तिगत रुचि एवं ज्ञान र महिला, दलित, आदिवासी जनजाती, खस-आर्य, मधेशी, थारु, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, अल्पसंख्यक समुदाय समेतको समानुपातिक प्रतिनिधित्वलाई ध्यान दिइने, कुनै सदस्य एकै साथ एकभन्दा बढी समितिको सदस्य हुन नसक्ने तर विषयगत समिति बाहेकको विशेष समिति वा संयुक्त समितिको सदस्य हुन सक्ने[२३] लगायतका व्यवस्थाहरू रहेका छन्।

राष्ट्रिय सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन राष्ट्रिय सभा अन्तर्गत विषयगत समिति र विशेष समिति गठन गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ।[२४] सरकारलाई राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि राष्ट्रिय सभामा संविधानको धारा ९७ बमोजिम चारवटा विषयगत समितिहरू र तिनीहरूको कार्यक्षेत्र तोकिएको छ।[२५]

४. नेपालमा संसदीय समितिको अभ्यास

४.१ पहिलो संसद देखि गणतन्त्रसम्म

क. पहिलो संसद

वि.सं. २०१५ को आमनिर्वाचनपश्चात् प्रारम्भ भएको संसदीय व्यवस्था बमोजिम गठित प्रतिनिधि सभा र महासभाका समितिहरूबाट नै नेपालमा संसदीय समिति प्रणालीको प्रारम्भ भएको पाइन्छ। पहिलो संसदको प्रतिनिधि सभामा १०९ सदस्य रहने व्यवस्था थियो। यसको अवधि पाँच वर्ष तोकिएको थियो। तर, संवैधानिक प्रावधानअनुसारको यसको कार्यकाल सकिनुअघि नै राजा महेन्द्रबाट संसदको विघटन गरियो। संसदको दैनिक कार्य सञ्चालनमा सहयोग पुऱ्याउन र शासन

२२ प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७०।

२३ राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४९।

२४ राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४६।

२५ राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४७।

सञ्चालनमा जनप्रतिनिधिलाई प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा संलग्न गराउने उद्देश्यले प्रतिनिधिसभा नियमावली, २०१६ मा संसदीय समितिको परिकल्पना गरिएको थियो। संसदीय अभ्यासको छोटो अवधिमा केही समिति व्यवहारिक रूपमा कार्यान्वयन भए भने केही कल्पनामै सीमित रहन पुगेको थियो।

त्यतिबेला कुनै निश्चित कामका लागि समितिहरू गठन गरिन्थ्यो। सभामुखले दिएको काम सकिएपछि समिति विघटन हुन्थे। त्यस समयमा स्थायी समिति गठन गर्ने परिकल्पना नभएको पनि होइन। यस्ता समिति गठन गर्ने प्रक्रिया अन्तिम चरणमा रहेको बेला दलीय शासन प्रणालिकै अवसान हुन पुग्यो।

पहिलो संसदको दुईवटा अधिवेशन भएका थिए। सो अवधिमध्ये पहिलो अधिवेशनमा देहायका तीनवटा समिति गठन भएको पाइन्छः–

१. नियम समिति,

२. परामर्शदातृ समिति, र

३. अनुमान समिति।[२६]

प्रतिनिधि सभाको नियमावलीको मस्यौदा गरी प्रतिवेदन पेश गर्नका लागि नियम समिति गठन गरिएको थियो। सभाध्यक्षलाई बैठक सञ्चालनका लागि आवश्यक परामर्श दिने उद्देश्यका लागि परामर्शदातृ समिति गठन गरिएको थियो। अहिले अभ्यासमा रहेको कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको प्रयोजन जस्ताको लागि गठन गरिएको परामर्शदातृ समितिमा सभामुख पदेन अध्यक्ष हुने व्यवस्था थियो।

प्रतिनिधि सभाको प्रथम र दोस्रो अधिवेशनमा गरी विभिन्न विधेयकमाथिको दफावार छलफल गर्नका लागि ५ वटा प्रवर समितिको गठन गरिएको थियो। [२७]बिर्ता उन्मूलन विधेयक, २०१६, जलचर संरक्षण विधेयक, २०१७, मादक पदार्थ विधेयक, २०१७, संसदको विशेषाधिकार विधेयक, २०१७ र घुम्ती अदालत विधेयक, २०१७ माथि छलफल गर्न पाँचवटा प्रवर समिति गठन गरिएको थियो। [२८]प्रवर समितिको काम पहिलो संसदको सबैभन्दा महत्वपूर्ण काम थियो। यो समिति यति महत्वपूर्ण थियो कि संसदको कुनै पनि सदस्यले विधेयक तथा संशोधन प्रवर समितिमा पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्दा समितिमा रहेका सदस्यको नामसमेत उल्लेख गर्नुपर्दथ्यो।

---

२६ संसदीय विवरण पुस्तिकाः प्रतिनिधि सभा महासभा (२०१६-२०१७), (२०७७), संघीय संसद सचिवालय, पृ. १०।

२७ ऐजन पृ. ११।

२८ ऐजन पृ. १०।

प्रवर समितिले प्रतिवेदन पेश गर्दा प्रस्तुतकर्ता सदस्यले समितिद्वारा प्रस्तुत विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव सदनमा पेश गर्नुपर्दथ्यो। यदि समितिको प्रतिवेदन दुई दिनअघि नै प्राप्त भईनसकेको भए कुनै पनि सदस्यले उक्त प्रस्तावमाथि आपत्ति गर्न सक्ने र सभामुखले अस्वीकार गरेमा बाहेक त्यो आपत्ति उचित ठहरिन्थ्यो। छलफल भइरहेको विधेयकसँग सम्बन्धित मन्त्रालयको मन्त्री, कानूनमन्त्री तथा प्रस्तुतकर्ता सदस्यसमेत यस प्रवर समितिमा सदस्य रहने व्यवस्था थियो। समितिका सदस्यको संख्या र कानूनमन्त्री तथा प्रस्तुतकर्ता सदस्य गरी समितिमा जम्मा नौ जना सदस्य रहन्थे। तर, विधेयक कुनै सदस्यको प्रस्तावबाटै आएको हो भने समिति सदस्यको संख्या आठमात्र हुन्थ्यो।

पहिलो संसदमा महत्वपूर्ण संसदीय समितिको रूपमा अनुमान समिति रहेको थियो। राजस्व र व्यय सम्बन्धी अनुमानको जाँच गरी सदनमा रिपोर्ट प्रस्तुत गर्नु समितिको प्रमुख दायित्व हुन्थ्यो। अनुमान समितिमा नौ जना सदस्य रहन्थे। अनुमान समितिका सदस्यलाई सभाले समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तअनुसार एकल संक्रमणीय मतद्वारा चयन गर्नुपर्दथ्यो। समितिका सदस्यहरूको कार्यकाल बढीमा एक वर्षको मात्रै राखिन्थ्यो।

पहिलो संसदमा विशेषाधिकार समितिको समेत परिकल्पना गरिएको थियो जसको काम प्रश्नहरूलाई राम्रोसँग जाँचबुझ गर्ने तथा सम्बन्धित व्यक्तिहरूलाई आफ्ना कुरा भन्ने मौका दिएपछि सबै तथ्यहरूको विचार राख्ने र विशेषाधिकारको हनन भएको छ कि छैन भनेर हेर्ने हुन्थ्यो।[२९] संसदको विशेषाधिकार हनन भएको पाइएमा कुन कारण वा परिस्थितिबाट हनन भएको हो त्यसको खोजीनिती गर्दै सभामा रिपोर्ट पेश गर्न यो समितिको परिकल्पना गरिएको थियो। सभामुखले जुनसुकै सदस्यलाई समितिको सदस्यका रूपमा मनोनित गर्न पाउँथे। समितिमा नौ जनाभन्दा बढी सदस्य रहने गरी तयार पारिएको थियो।

यसरी, छोटो समय चलेको संसदमा पनि संसदीय समितिका मूलभूत व्यवस्थाहरूको अभ्यास गरेको पाइन्छ तर संसदीय व्यवस्थाको हत्या गरी निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाको सुरुवात गरेसँगै संसदीय समितिका ती अभ्यासको पनि प्रारम्भिक अवस्थामा अन्त्य हुन पुग्यो।

ख. राष्ट्रिय पञ्चायत

राजा महेन्द्रले वि.सं. २०१७ पुस १ गते संसदीय व्यवस्थाको अन्त्य गरी निर्दलीय एकतन्त्रीय शासन व्यवस्था लागू गरेका थिए। राजा महेन्द्रले व्यवस्थापिकाको

२९ प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०१६ को नियम १३५।

काम गर्न राष्ट्रिय पञ्चायत स्थापना गरेका थिए। राजाद्वारा जारी गरिएको नेपालको संविधान, २०१९ को धारा ३४ मा नेपालमा दलविहीन प्रजातान्त्रिक पञ्चायत प्रणालीको सबभन्दा माथिल्लो पञ्चायतको तह राष्ट्रिय व्यवस्थापिकाको रुपमा एउटा राष्ट्रिय पञ्चायत रहनेछ, जसको गठन, काम, कर्तव्य र अधिकार यो संविधानमा लेखिए बमोजिम हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको थियो।

सो संविधानको धारा ४१ मा निर्देशक समितिको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। निर्दलीय पञ्चायतकालको शुरुमा एउटामात्र समितिको परिकल्पना गरिएको थियो। राष्ट्रिय पञ्चायतको बैठकले प्रत्येक समितिलाई राष्ट्रिय पञ्चायतसँग सम्बन्धित कुनै काम दिन सक्दथ्यो। पञ्चायती शासनको शुरुवातदेखि नै राष्ट्रिय पञ्चायतमा पेश हुने कार्यक्रम सुव्यवस्थित ढङ्गले मिलाउने सम्बन्धमा र अन्य विषयहरूमा समेत राष्ट्रिय पञ्चायतको अध्यक्षलाई सल्लाह दिनको लागि निर्देशक समितिको परिकल्पना गरिएको देखिन्छ।[३०] निर्देशक समितिमा पदेन सदस्यहरूको अतिरिक्त चौध जना सदस्यहरू रहने गरेका थिए। राष्ट्रिय पञ्चायतका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष निर्देशक समितिका पदेन अध्यक्ष र उपाध्यक्ष हुने तथा प्रधानमन्त्री, अर्थ मन्त्री, गृह मन्त्री, पञ्चायत मन्त्री र कानून तथा न्याय मन्त्री पदेन सदस्य हुने व्यवस्था गरिएको थियो। निर्देशक समितिका अरु सदस्यहरूको निर्वाचन राष्ट्रिय पञ्चायतको नियमावलीमा लेखिएको तरिकाले राष्ट्रिय पञ्चायतका सदस्यहरूद्वारा हुने र निर्देशक समितिको पदेन सदस्यबाहेक अरु सदस्यहरूको कार्यकाल दुई वर्षको राखिएको थियो।

निर्देशक समितिले सदनको कामकारवाहीमा अध्यक्षलाई सहयोग पुऱ्याउने अपेक्षा गरिएको थियो तर पछि आर्थिक मामिला सम्बन्धमा अध्ययन तथा छानबिन गर्न लेखा समिति र अनुमान समितिको व्यवस्था गरियो। वि.सं.२०३२ मा भएको संविधानको दोस्रो संशोधन पश्चात संविधानमा विषयगत समिति गठन गर्ने व्यवस्था राखियो। राष्ट्रिय पञ्चायतका सदस्यहरूलाई मुलुकको शासनमा बढी मात्रामा सरिक गराउने उद्देश्यले राष्ट्रिय पञ्चायतका विभिन्न विषयका समितिहरू राखिएको पाइन्छ। संविधानमा दोस्रोपटक संशोधन पछि आवश्यकताअनुसार विधेयकहरू निर्देशक समितिमा पनि पठाउन थालियो। त्यसपछि अन्य विषयगत समितिहरूको पनि परिकल्पना गर्न थालिएको देखिन्छ।[३१] वि.सं. २०३० मा राष्ट्रिय पञ्चायतमा सार्वजनिक लेखा समिति र अनुमान समिति गरी दुईवटा समिति पनि थपिएका थिए।

वि.सं. २०३७ मा संविधानको तेस्रो संशोधनमा पञ्चायत नीति तथा जाँचबुझ

३० नेपालको संविधान,२०१९ को धारा ४१।

३१ नेपालको संविधान,२०१९ को धारा ४१ (क)।

समिति थप गरियो। संवैधानिक प्रावधान अनुसार बनेको यो समितिको अध्यक्ष राष्ट्रिय पञ्चायतको अध्यक्ष रहेका थिए। यो समितिको गठन दलविहीन प्रजातान्त्रिक पञ्चायत प्रणालीको सम्वर्धनको लागि आवश्यक पर्ने सम्पूर्ण काम कारवाही गर्ने अधिकार तथा कार्यविधि आदि विषयमा राजाबाट स्वीकृत नियमावलीबमोजिम हुन्थ्यो भने यो नियमावलीको पालना भयो भएन भन्ने प्रश्न कुनै अदालतमा उठाउन पाइने थिएन।[३२]राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०४० ले पञ्चायतकालमा विषयगत समितिको शुरु गरेको थियो। सो नियमावलीले ६ वटा विषयगत समितिहरू बनाएको पाइन्छ।[३३]

वि.सं. २०४५ मा राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली संशोधन गरी पञ्चायत समिति, सामाजिक समिति, आर्थिक समिति, लेखा समिति, जलस्रोत समिति र विकास समितिको व्यवस्था गरिएको थियो। त्यसबेला सदनमा पेश हुने विधेयकहरू समितिमा पठाइदैन्थे र पूर्ण बैठकमा नै छलफल गरेर विधेयकलाई टुंगो लगाइन्थ्यो। यसरी पञ्चायतकालको शुरुवाती समयमा समितिलाई देशको शासन सत्तामा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा सहभागी गराइएको थिएन।[३४]

ग. प्रजातन्त्र पुनर्स्थापना पश्चात

वि.सं. २०४६ मा बहुदलीय प्रजातन्त्र पुनर्स्थापना पश्चात नेपालमा तीस वर्षपछि बहुदलीय प्रजातान्त्रिक संसदीय व्यवस्थाको पुनः शुरुवात भयो। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ लागू भएपछि व्यवस्थापिकाको रुपमा श्री ५, प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको एक व्यवस्थापिका हुने जसलाई संसद भनियो।[३५]

(१) **प्रतिनिधि सभाका समितिहरू**

वि.सं.२०४८ मा भएको प्रतिनिधि सभामा शुरुमा सातवटा समितिहरू गठन गरिएका थिए। तिनीहरूको नाम र कार्यक्षेत्र निम्नानुसार रहेको छः-

समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१. अर्थ समिति	अर्थ र आर्थिक योजना।

३२ नेपालको संविधान,२०१९ को धारा ४१ (क)।

३३ राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०४० को नियम ११८।

३४ विष्णुदत्त उप्रेती, (२०५४), दक्षिण एसियाली संसदीय प्रणाली तुलनात्मक विश्लेषण, रत्न पुस्तक भण्डार, पृ. ११।

३५ नेपालको अधिराज्यको संविधान,२०४७ को धारा ४४।

२. सार्वजनिक लेखा समिति	सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन।
३. परराष्ट्र सम्बन्ध तथा मानवअधिकार समिति	परराष्ट्र, मानवअधिकार, वाणिज्य, आपूर्ति, र पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन।
४. प्राकृतिक स्रोत र साधन तथा वातावरण संसक्षण समिति	जलस्रोत, भूमिसुधार, भूमिव्यवस्था, कृषि, वातावरण संरक्षण, वन र भूसंरक्षण।
५. जनसंख्या तथा सामाजिक समिति	शिक्षा, संस्कृति, स्वास्थ्य, समाज कल्याण र श्रम।
६. राज्य व्यवस्था समिति	मन्त्रिपरिषद्, रक्षा, गृह, सामान्य प्रशासन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन र लोक सेवा आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन।
७. विकास तथा सञ्चार समिति	आवास, भौतिक योजना, निर्माण, यातायात, सञ्चार, उद्योग, पर्यटन, आपूर्ति, वाणिज्य र स्थानीय विकास ।

वि.सं. २०४८ मा निर्वाचन भएको प्रतिनिधि सभाको विघटन पछि वि.सं. २०५१ मा भएको मध्यावधि निर्वाचन पछिको प्रतिनिधि सभामा ९ वटा समिति बनाइएको थियो। समिति र तिनको कार्यक्षेत्र देहाय बमोजिम रहेको देखिन्छ [३६] :-

समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१. अर्थ समिति	अर्थ र आर्थिक योजना।
२. सार्वजनिक लेखा समिति	सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन।
३. परराष्ट्र सम्बन्ध तथा मानव अधिकार समिति	परराष्ट्र, मानवअधिकार, वाणिज्य, आपूर्ति, र पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन।
४. प्राकृतिक स्रोत र साधन समिति	जलस्रोत, भुमिसुधार, भूमिव्यवस्था र कृषि।
५. वातावरण संरक्षण समिति	वातावरण, वन, भूसंरक्षण, उद्योग, आवास र भौतिक योजना।
६. जनसंख्या तथा सामाजिक समिति	जनसंख्या, शिक्षा, स्वास्थ्य, महिला, समाज कल्याण, श्रम र युवा, खेलकुद तथा संस्कृति।

३६ संसदीय विवरण पुस्तिका , प्रतिनिधि सभा (२०५६-२०५९), (२०७७), संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं,पृ. ५१।

७. राज्य व्यवस्था समिति	मन्त्रिपरिषद्, रक्षा, गृह, सामान्य प्रशासन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन र लोक सेवा आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन ।
८. कानून, न्याय तथा संसदीय व्यवस्था समिति	कानून, न्याय प्रशासन, संसदीय व्यवस्था, महान्यायाधिवक्ताको वार्षिक प्रतिवेदन र प्रत्यायोजित व्यवस्थापन ।
९. विकास समिति	निर्माण, यातायात, स्थानीय विकास, विज्ञान तथा प्रविधि, सूचना र सञ्चार ।

वि.सं. २०५६ मा भएको प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन पश्चात गठन भएको प्रतिनिधि सभामा समिति गठनमा कुनै फेरबदल गरेको देखिँदैन । त्यसअघि दोस्रो प्रतिनिधि सभाले गठन गरेका नौ वटा समितिलाई नै निरन्तरता दिएको पाइन्छ। वि.सं. २०५६ मा भएको प्रतिनिधि सभाको अवधिमा एउटा विशेषाधिकार समिति पनि गठन भएको थियो । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ६२ द्वारा सांसदको विशेषाधिकार हनन भएको विषयमा सो समिति गठन गरिएको पाइन्छ ।

(२) **राष्ट्रिय सभाका समितिहरू**

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा माथिल्लो सदन (राष्ट्रिय सभा)मा साठी सदस्य रहने व्यवस्था थियो । राष्ट्रिय सभामा विभिन्न क्षेत्रमा विशिष्ट योगदान पुर्याएका ख्यातिप्राप्त व्यक्तिमध्ये राजाबाट मनोनीत दश जना, प्रतिनिधि सभाबाट समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्तबमोजिम एकल संक्रमणीय मतको आधारमा निर्वाचित हुने कम्तिमा तीनजना महिलासहित पैंतीस जना र प्रत्येक विकास क्षेत्रका गाउँ विकास समितिका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष, नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख तथा जिल्ला विकास समितिका प्रमुख र उपप्रमुखहरू मतदाता भएको निर्वाचक मण्डलद्वारा ती विकास क्षेत्रबाट तीन जनाका दरले एकल संक्रमणीय मतको आधारमा पन्ध्र जना सदस्य निर्वाचित हुन्थे । यसरी निर्वाचित भई आएको साठी सदस्यीय राष्ट्रिय सभामा राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०४८ को नियम १५१ अनुसार दुई वटा समिति गठन गरिएको थियो । समिति र तिनको कार्यक्षेत्र देहाय बमोजिम रहेको देखिन्छः-[३७]

३७ संसदीय विवरण पुस्तिका, राष्ट्रिय सभा (२०४८-२०५९), (२०७७), संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं, पृ.३५।

समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१.दुर्गम क्षेत्र समिति	नेपाल अधिराज्यमा श्री ५ को सरकारले तोकेका दुर्गम क्षेत्रहरूमा सो क्षेत्रको समग्र विकासका लागि के कस्ता आधारभूत सुविधाहरू पुऱ्याउन सकेको छ वा पुऱ्याउने नीति र कार्यक्रम छ, त्यसको अध्ययन गरी राय र सुझाव सहितको प्रतिवेदन पेश गर्ने ।
२. प्रत्यायोजित व्यवस्थापन समिति	संसदद्वारा प्रत्यायोजित अधिकारबमोजिम बनाइएका नियम, विनियम तथा जारी गरेका आदेशहरू वा सूचनाहरू प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको सीमाभित्र रही गरिएका छन् कि छैनन् र प्रत्यायोजित अधिकारबमोजिम नियम, विनियम, आदेशहरू बनाइएका र तदनुसार कार्यान्वयन गरिएका छन् वा छैनन् भन्ने अध्ययन गरी सभामा प्रतिवेदन पेश गर्ने ।

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०५६ अनुसार समितिको संख्या थप गरी चारवटा समिति गठन गरिएको थियो । ती समितिको नाम र कार्यक्षेत्र यस प्रकार रहेको छः-

समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१.दुर्गम क्षेत्र समिति	नेपाल अधिराज्यमा श्री ५ को सरकारले तोकेका दुर्गम क्षेत्रहरूमा सो क्षेत्रको समग्र विकासका लागि के कस्ता आधारभूत सुविधाहरू पुऱ्याउन सकेको छ वा पुऱ्याउने नीति र कार्यक्रम छ, त्यसको अध्ययन गरी राय र सुझाव सहितको प्रतिवेदन पेश गर्ने ।
२.सरकारी आश्वासन समिति	मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरूले श्री ५ को सरकारको तर्फबाट सभामा समय समयमा प्रस्तुत गरिएका वा दिइएका आश्वासनलाई पूरा गर्न ।

३. सामाजिक न्याय समिति	देशमा विद्यमान मानवअधिकारको स्थिति, शैक्षिक, सामाजिक तथा आर्थिक दृष्टिले विपन्न र पिछडिएका महिला, दलित वर्ग, जनजाति र समुदायहरूको उत्थान र विकास, बालबालिकाहरूको हकहित संरक्षण तथा अपांग, असहाय र अशक्त व्यक्तिहरूका समुचित उत्थान र विकासका सम्बन्धमा सामाजिक न्याय, सहज-सुलभ रूपमा उपलब्ध भएको छ छैन भन्ने विषयमा समसामयिक अध्ययन गरी राय र सुझाव सहितको प्रतिवेदन पेश गर्ने ।
४. प्रत्यायोजित व्यवस्थापन समिति	संसदद्वारा प्रत्यायोजित अधिकारबमोजिम बनाइएका नियम, विनियम तथा जारी गरेका आदेशहरू वा सूचनाहरू प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको सीमाभित्र रही गरिएका छन् कि छैनन् र प्रत्यायोजित अधिकारबमोजिम नियम, विनियम, आदेशहरू बनाइएका र तदनुसार कार्यान्वयन गरिएका छन् वा छैनन् भन्ने अध्ययन गरी सभामा प्रतिवेदन पेश गर्ने ।

अन्य समिति

माथि उल्लिखित समितिहरू बाहेक राष्ट्रिय सभामा तत्कालीन तथा विशेष प्रयोजनका लागि छुट्टाछुट्टै समिति गठन गरी सो काम सम्पन्न गरेको पाइन्छ । सभाको बैठक सञ्चालन, त्यसका लागि विषयहरूको प्रारम्भिक छनोट तथा समयावधि निर्धारणलगायत विषयमा सभाध्यक्षलाई परामर्श दिनका लागि सभाध्यक्षकै अध्यक्षतामा एक कार्यव्यवस्था परामर्श समिति रहने गरेको थियो ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ६५ मा संयुक्त समितिसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको थियो । दुई सदनका बीचको कार्य प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न, कुनै विधेयकमा रहेको मतभिन्नता अन्त्य गर्न वा अन्य कुनै खास कार्यका लागि दुवै सदनको संयुक्त समिति गठन गरियोस् भनी कुनै सदनले प्रस्ताव पारित गरेमा संयुक्त समितिको गठन गरिनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको थियो । संयुक्त समितिमा प्रतिनिधि सभाको सदस्य दुईजना र राष्ट्रिय सभाको सदस्य एकजनाका अनुपातमा बढीमा १५ जना सदस्यहरू रहने गरेको पाइन्छ ।[३८]

घ. पुनर्स्थापित प्रतिनिधि सभा पछिको व्यवस्थापिका–संसद

वि.सं. २०६२/६३ को जनआन्दोलनको सफलतापछि प्रतिनिधि सभाको पुनर्स्थापना भयो । राजनीतिक दलहरूले संविधानसभाको निर्वाचन गर्न, गणतन्त्र,

३८ नेपाल अधिराज्यको संविधान,२०४७ को धारा ६५।

संघीय व्यवस्था स्थापना तथा प्रतिनिधि सभा पुनर्स्थापना गर्नुपर्ने लगायतका विषयमा आन्दोलन गरेका थिए। राजनीतिक दलहरूको माग बमोजिम राजाबाट प्रतिनिधि सभाको पुनर्स्थापना भयो। सोको परिणामस्वरुप साढे दुई सय वर्ष पुरानो राजसंस्थाको अन्त्य भई गणतन्त्रात्मक व्यवस्था लागु भयो।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ५८ मा व्यवस्थापिका-संसदमा यसको नियमावलीमा व्यवस्था भए बमोजिम आवश्यक संख्यामा समिति र उप-समितिहरू रहने व्यवस्था गरिएको थियो। सोहीबमोजिम व्यवस्थापिका-संसदले विषयगत समितिहरूको संख्या र कार्यक्षेत्रमा व्यापक हेरफेर गर्यो। यसअघि नौवटा विषयगत समिति रहेकोमा चौधवटा पुऱ्याइयो। त्यसैगरी सो व्यवस्थापिका-संसदको अवधिमा सातवटा विशेष समिति र आठवटा अन्य समितिहरू गठन गरिएको थियो। प्रतिनिधि सभा पुनर्स्थापना भएपछि एक सदनात्मक व्यवस्थापिका रहेकोले राष्ट्रिय सभा कायम रहेको थिएन। प्रतिनिधि सभा पुनर्स्थापना भएपछिको व्यवस्थापिका-संसदमा रहेका विषयगत समिति र तिनको कार्यविभाजन निम्नानुसार रहेकोछः-

समितिको नाम	**कार्यक्षेत्र**
१. अर्थ समिति	अर्थ र आर्थिक योजना।
२. अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समिति	परराष्ट्र मन्त्रालय, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय र सन्धि सम्झौताहरू।
३.कानून, न्याय तथा व्यवस्थापिका संसद सम्बन्ध समिति	कानून न्याय र व्यवस्थापिका संसद, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय र प्रत्यायोजित अधिकारबमोजिम जारी भएका नियम, विनियम र आदेशको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन।
४. कृषि तथा सहकारी समिति	भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय र कृषि तथा सहकारी मन्त्रालय।
५. प्रशासन सुधार अनुगमन समिति	सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, लोक सेवा आयोग र सार्वजनिक प्रशासन।
६. प्राकृतिक स्रोत र साधन समिति	वन तथा भूसंरक्षण मन्त्रालय र जलस्रोत मन्त्रालय।
७.भौतिक पूर्वाधार तथा विकास समिति	भौतिक योजना तथा निर्माण मन्त्रालय।

८.मानव अधिकार तथा सामाजिक न्याय समिति	राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग, महिला, बालबालिका तथा समाज कल्याण मन्त्रालय।
९. योजना तथा स्वायत्त शासन समिति	स्थानीय विकास मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग।
१०. राज्य व्यवस्था समिति	प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, रक्षा मन्त्रालय, गृह मन्त्रालय र निर्वाचन आयोग।
११.वातावरण, सञ्चार तथा प्रविधि समिति	सूचना तथा सञ्चार मन्त्रालय, वातावरण विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय।
१२.शिक्षा, स्वास्थ तथा जनसंख्या समिति	स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय र शिक्षा तथा खेलकुद मन्त्रालय।
१३.सार्वजनिक लेखा समिति	सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको कार्यालय
१४.श्रम तथा औद्योगिक सम्बन्ध समिति	उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय र श्रम तथा यातायात व्यवस्था मन्त्रालय।

प्रतिनिधि सभा पुनर्स्थापना भएपछिको व्यवस्थापिका-संसदमा रहेका विशेष समितिहरू[३९] देहाय बमोजिम रहेका थिएः-

१. आर्थिक सामाजिक रूपान्तरण सम्बन्धी विशेष समिति,

२. द्वन्द्वपीडित पुनर्स्थापना तथा राहत परिचालन अनुगमन विशेष समिति,

३. राज्यको पुनर्संरचनासम्बन्धी विशेष समिति,

४. शान्ति सम्झौता कार्यान्वयन अनुगमन विशेष समिति,

५. सुरक्षा विशेष समिति,

६. संसदीय सुनुवाइ विशेष समिति,

७. संविधानसभा निर्वाचन व्यवस्थापन अनुगमन विशेष समिति।

व्यवस्थापिका-संसदको कार्यकालमा विशेष समितिका अतिरिक्त निम्नबमोजिमका अन्य समितिहरू रहेको पाइन्छः-

१. कार्यव्यवस्था परामर्श समिति,

---

३९ संसदीय विवरण पुस्तिका, व्यवस्थापिका संसद (२०६३-२०६४), (२०७७), संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं,पृ. ७।

२. व्यवस्थापिका भएपछिको व्यवस्थापिका-संसदको नियमावली मस्यौदा समिति,

३. बेलबारी हत्याकाण्ड व्यवस्थापिका संसदीय छानबिन समिति,

४. व्यवस्थापिका-संसदको महिला समूहको नियमावली मस्यौदा समिति,

५. व्यवस्थापिका-संसद भवन निर्माण समिति,

६. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ संशोधन विशेष समिति,

७. व्यवस्थापिका-संसद नियमावली संशोधन मस्यौदा समिति, २०६४, र

८. कृष्णचरण श्रेष्ठ हत्या छानबिन संसदीय समिति ।

४.२ **पहिलो संविधानसभा अवधि** (२०६५–२०६९)

वि.सं. २०६४ चैत २८ गते नेपालमा पहिलोपटक संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भयो । संविधानसभा कायम रहेको अवधिभर सो सभाले व्यवस्थापिका-संसदको काम समेत गर्नेछ र नियमित विधायन सम्बन्धी आवश्यक कार्य सम्पादन गर्न संविधान सभाले छुट्टै समिति गठन गर्न सक्नेछ[४०] भन्ने व्यवस्था थियो । तदनुसार संविधानसभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०६५ ले व्यवस्थापिका-संसदको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन व्यवस्थापिका-संसद अन्तर्गत विधायन समिति, विषयगत समिति र विशेष समितिहरू रहने व्यवस्था गरेको थियो । सोही नियमावलीले पहिलोपटक सबै विधेयकहरू विधायन समितिमा जाने व्यवस्था गरेको थियो । सोभन्दा अघि सम्बन्धित विषयगत समितिले नै आफुसँग सम्बन्धित विधेयकमा छलफल गर्दथ्यो । विषयगत समितिमा अर्थ र श्रम सम्बन्ध, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र मानव अधिकार, प्राकृतिक स्रोत र साधन, महिला, बालबालिका र समाजकल्याण, राज्य व्यवस्था र लेखा समिति रहेका थिए । त्यसै गरी विशेष समितिहरूमा संसदीय सुनुवाइ, सुरक्षा र विशेषाधिकार विशेष समिति लगायत आवश्यकतानुसार अन्य समितिहरू रहने व्यवस्था गरिएको थियो ।

४.३ **अर्को संविधानसभा अवधि र रूपान्तरित व्यवस्थापिका-संसद** (२०७०–२०७४)

पहिलो संविधानसभाले संविधान निर्माणको काम सम्पन्न गर्न नसकेको र सर्वोच्च अदालतको फैसलाका कारण चार वर्षपछि संविधानसभाको कार्यकाल थप नगरिएपछि वि.सं. २०६९ जेठ १४ गते संविधानसभा विघटन भयो । वि.सं. २०७० मंसिर ५ गते संविधानसभाको अर्को निर्वाचन सम्पन्न भएको थियो ।

४० नेपालको अन्तरिम संविधान,२०६३ को धारा ८३।

अर्को संविधानसभाले संविधान निर्माण र व्यवस्थापिका-संसदको रूपमा काम गरी दोहोरो भूमिका निर्वाह गरेको थियो। अर्को संविधानसभाको कार्यकालमा व्यवस्थापिका-संसद तर्फ अर्थ, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र श्रम, उद्योग, वाणिज्य तथा उपभोक्ता हित सम्बन्ध, सामाजिक न्याय तथा मानव अधिकार,कृषि तथा जलस्रोत, विकास समिति, महिला, बालबालिका, जेष्ठनागरिक र समाजकल्याण, राज्य व्यवस्था, वातावरण संरक्षण, सार्वजनिक लेखा, सुशासन तथा अनुगमन समिति गरी ११ वटा समितिहरू गठन गरिएको थियो। व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३ ले संसदीय सुनुवाइ विशेष समिति, विशेषाधिकार र राज्यका निर्देशक सिद्धान्त कार्यान्वयन अनुगमन तथा निदेशन समितिका साथै नेपाल सरकारले गरेका कामहरूको निगरानी, अनुमान, मूल्याङ्कन र राय सल्लाह दिन आवश्यकतानुसार समितिहरू रहन सक्ने व्यवस्था गरेको थियो। संविधानसभा रहेको समयावधिमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका-संसद रहेकोले राष्ट्रिय सभा थिएन।

४.४ नेपालको संविधान जारी भए पश्चात संघीय संसदको निर्वाचन नभएसम्म

वि.सं. २०७२ असोज ३ गते नेपालको संविधान जारी गरेपछि अर्को संविधानसभा व्यवस्थापिका-संसदमा रूपान्तरण भएको थियो। नेपालको संविधानको धारा २ ९६ को उपधारा (३) मा संघीय संसदले सम्पादन गर्नुपर्ने काम प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन नभएसम्म संविधानसभाबाट रूपान्तरण भएको व्यवस्थापिका-संसदले सम्पादन गर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। संघीय संसदको निर्वाचन नहुँदासम्म तत्कालीन व्यवस्थापिका-संसदमा अर्थ, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र श्रम, उद्योग, वाणिज्य तथा उपभोक्ता हित सम्बन्ध, कृषि तथा जलस्रोत, विकास समिति, विधायन समिति, महिला, बालबालिका, जेष्ठनागरिक र समाजकल्याण, राज्य व्यवस्था, वातावरण संरक्षण, सामाजिक न्याय तथा मानव अधिकार, सार्वजनिक लेखा, सुशासन तथा अनुगमन समिति[४१] गरी १२ वटा विषयगत समितिहरू रहेका थिए। त्यसैगरी केही तत्कालीन प्रयोजनका लागि र केही अन्य प्रकृतिका समितिहरू पनि गठन गरिएको थियो। महाभियोग सिफारिस समिति, संविधान कार्यान्वयन, अनुगमन तथा निर्देशन समिति तथा संयुक्त समितिलाई अन्य प्रकृतिका समितिहरुको रुपमा लिन सकिन्छ।

४.५ संघीय संसद (२०७४ फागुन पश्चात)

नेपालको संविधानमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानुनबमोजिम समितिहरू गठन गर्न सक्ने[४२] व्यवस्था गरिएको छ। संघीय संसदको दुई सदनका बीचको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न, कुनै विधेयकमा रहेको मतभिन्नता अन्त्य

४१ व्यवस्थापिका-संसद नियमावली,२०७३ को नियम १७७।

४२ नेपालको संविधानको धारा ९७।

गर्न वा अन्य कुनै खास कार्यका लागि दुवै सदनको संयुक्त समिति गठन गरियोस् भनी कुनै सदनले प्रस्ताव पारित गरेमा संयुक्त समितिको गठन गरिनेछ। त्यस्तो संयुक्त समितिमा प्रतिनिधि सभाका सदस्य पाँचजना र राष्ट्रिय सभाका सदस्य एक जनाको अनुपातमा समावेशिताको आधारमा बढीमा पच्चीस जना सदस्य रहने[४३] व्यवस्था गरिएको छ।

(क) प्रतिनिधि सभा अन्तर्गतका समितिहरू

प्रतिनिधि सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन प्रतिनिधि सभा अन्तर्गत विषयगत समिति र विशेष समिति गठन गर्न सकिनेछ भन्ने[४४] व्यवस्था रहेको छ। नेपाल सरकारलाई प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि संविधानको धारा ९७ बमोजिम प्रतिनिधि सभामा विभिन्न समिति गठन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ।[४५] त्यसरी गठन भएका समितिहरूको कार्य क्षेत्रमा कुनै विषय नपरेमा सभामुखले उपयुक्त सम्झेको समितिको कार्यक्षेत्रभित्र रहने गरी अन्य समितिहरू तोक्न सक्ने[४६] व्यवस्था समेत उक्त नियमावलीमा रहेको छ।

यसरी प्रतिनिधि सभातर्फ कानूनले तोकेका र सभामुखले उपयुक्त सम्झेको गठन गरेका समितिको नाम र कार्यक्षेत्र देहाय बमोजिम रहेको छन् :-

समिति	**कार्यक्षेत्र**
१. अर्थ समिति	अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, लगानी बोर्ड, राष्ट्रिय योजना आयोग।
२. अन्तराष्ट्रिय सम्बन्ध समिति	परराष्ट्र मन्त्रालय, संस्कृति पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय।
३. उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति	उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय, उपभोक्ता हितसम्बन्धी।

४३ ऐजन।

४४ प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १६९।

४५ प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७०।

४६ प्रतिनिधि सभा नियमावली,२०७५ को नियम १७१।

४. कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति	कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, न्याय परिषद्, न्याय सेवा आयोग, महान्याधिवक्ताको कार्यालय र मानव अधिकार ।
५. कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति	ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाइ मन्त्रालय, कृषि तथा पशुपन्छी विकास मन्त्रालय, भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय र वन तथा वातावरण मन्त्रालय ।
६. महिला तथा सामाजिक समिति	महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेस आयोग, थारू आयोग, मुस्लिम आयोग ।
७. राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति	प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, गृह मन्त्रालय, रक्षा मन्त्रालय, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, लोक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, शान्ति प्रक्रिया ।
८. विकास तथा प्रविधि समिति	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय, सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय, खानेपानी मन्त्रालय, सहरी विकास मन्त्रालय, राष्ट्रिय पुनर्निर्माण प्राधिकरण ।
९. शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति	शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय, स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय, युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय ।
१०.सार्वजनिक लेखा समिति	सार्वजनिक लेखा, महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन ।
११.संसदीय सुनुवाइ समिति	संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा नियुक्त हुने प्रधान न्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्याय परिषद्का सदस्य, संवैधानिक निकायका प्रमुख वा पदाधिकारी र राजदूतको पदमा नियुक्ति हुनुअघि संसदीय सुनुवाइ गर्ने ।
१२.राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको कार्यान्वयन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति	संविधानको भाग ४ मा उल्लिखित राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको प्रगतिशील कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने ।

यसरी गठन भएका प्रत्येक समितिमा सभामुखले प्रतिनिधि सभाको सहमति लिई पदेन सदस्य बाहेक बढीमा २७ जना सदस्य मनोनयन गर्नेछ। प्रत्येक समितिमा प्रधानमन्त्री र समितिको कार्यक्षेत्रसँग सम्बन्धित मन्त्री सो समितिको पदेन सदस्य हुनेछ। समितिमा सदस्यको मनोनयन गर्दा सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको सदस्य संख्या, महिला, दलित, आदिवासी जनजाती, खस-आर्य, मधशी, थारु, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, अल्पसंख्यक समुदाय समेतको समानुपातिक प्रतिनिधित्व गराइनेछ। मन्त्री बाहेक कुनै सदस्य एकै साथ एकभन्दा बढी विषयगत समितिको सदस्य हुन सक्ने छैन[४७] भन्ने व्यवस्था भए बमोजिम समितिहरूले काम कारवाही गरेका थिए।

(ख) **राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतका समितिहरू**

राष्ट्रिय सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन राष्ट्रिय सभा अन्तर्गत विषयगत समिति र विशेष समिति गठन गर्न सकिने[४८] व्यवस्था रहेको छ। सरकारलाई राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि राष्ट्रिय सभामा संविधानको धारा ९७ बमोजिम विभिन्न समिति गठन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। राष्ट्रिय सभाको प्रत्येक समितिको नाम र कार्यक्षेत्र[४९] देहाय बमोजिम रहेको छः-

समिति	कार्यक्षेत्र
१. दिगो विकास तथा सुशासन समिति	सरकारले अख्तियार गरेको दिगो एवं सन्तुलित विकास र सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी विषय।
२. विधायन व्यवस्थापन समिति	राष्ट्रिय सभामा प्राप्त विधेयकमाथि छलफल तथा विधेयक व्यवस्थापन र ऐन कार्यान्वयन मापन तथा अध्ययन र अनुसन्धान।
३. प्रत्ययोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति	प्रत्यायोजित व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य, सरकारी आश्वासन सम्बन्धी कार्य र राष्ट्रिय महत्वका दस्ताबेज अभिलेख व्यवस्थापनसम्बन्धी विषय।

४७ प्रतिनिधि सभा नियमावली,२०७५ को नियम १७२।

४८ राष्ट्रिय सभा नियमावली,२०७५ को नियम १४६।

४९ राष्ट्रिय सभा नियमावली,२०७५ को नियम १४७।

४. राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति	तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय, राष्ट्रिय सम्पदा, मानवअधिकार तथा परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि सम्झौताको कार्यान्वयनको अवस्था, समन्यायिक विकासको अवस्था, पिछडिएको क्षेत्र, समुदाय, संस्कृति, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, राष्ट्रिय सुरक्षा र संवैधानिक आयोग सम्बन्धी विषय ।

राष्ट्रिय सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन राष्ट्रिय सभा अन्तर्गत विषयगत समिति र विशेष समिति गठन गर्न सकिनेछ। त्यसरी गठन भएका समितिहरूको कार्य क्षेत्रमा कुनै विषय नपरेमा अध्यक्षले उपयुक्त सम्झेको समितिको कार्यक्षेत्रभित्र रहने गरी अन्य समितिहरू तोक्न सक्ने[५०] व्यवस्था रहेको छ। यसरी गठन भएका प्रत्येक समितिमा अध्यक्षले राष्ट्रिय सभाको सहमति लिई पदेन सदस्य बाहेक बढीमा पन्ध्र जना सदस्य मनोनयन गर्नेछ। समितिमा सदस्यको मनोनयन गर्दा सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको सदस्य संख्या, सदस्यको व्यक्तिगत रुचि एवं ज्ञान र महिला, दलित, आदिवासी जनजाती, खस-आर्य, मधेशी, थारु, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, अल्पसंख्यक समुदाय समेतको समानुपातिक प्रतिनिधित्वलाई ध्यान दिई मनोनयन गरिनेछ। मन्त्री बाहेक कुनै सदस्य एकै साथ एकभन्दा बढी विषयगत समितिको सदस्य हुन सक्ने छैन। तर, विशेष समिति वा संयुक्त समितिको सदस्य हुन सक्नेछन् ।[५१]

५. उपसंहार

नेपालको पहिलो संसददेखि हालसम्म सबै संसदमा (व्यवस्थापिकामा) संसदीय समिति क्रियाशील रहेका छन् । तर, समितिको संख्या, संरचना र कार्यक्षेत्र लगायतका विषय भने हेरफेर गरिएको पाइन्छ। वि.सं २०१५ को निर्वाचनपछिको संसददेखि हालको संघीय संसदमा रहेका समितिको स्वरूप र कार्यक्षेत्रमा हेरफेर भइरहेको पाइन्छ। संघीय संसदको प्रतिनिधि सभा, राष्ट्रिय सभाले आफ्नो नियमावली पारित गर्दा वा नियमावली संशोधन गर्दा विभिन्न समितिहरूको परिकल्पना गरेका हुन्छन् । यसरी समितिहरूको नाम तथा कार्यक्षेत्र फेरबदल हुनुमा त्यतिबेलाको समय सन्दर्भ, सांसद संख्या र राजनीतिक दलहरूबीच बन्ने सहमति आदिका कारण आवश्यकतानुसार समितिको संख्या, नाम, कार्यक्षेत्र निर्धारण हुने गरेको देखिन्छ।

संसदलाई प्रभावकारी र जीवन्त बनाउने काम सांसदहरूको हो। संसदको

५० राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४८।

५१ राष्ट्रिय सभा नियमावली,२०७५ नियम १४९।

प्रभावकारिता संसदीय समितिहरूको प्रभावकारितामा निर्भर रहने गर्दछ। सरकारका निकायहरूमाथि समितिहरूले प्रभावकारी निगरानी गर्नुपर्ने हो। तर समितिहरू जति प्रभावकारी हुनुपर्ने हो त्यति भएको पाइदैन। समितिहरूले गहन अध्ययन, छानबिन र परामर्शपछि तथ्य तथ्याङ्कमा आधारित रही यथार्थपरक निर्णय गर्ने र सोहीअनुसार सरकारी पक्षलाई निर्देशन दिएको अवस्थामा त्यस्ता निर्देशन कार्यान्वयन हुने बलियो सम्भावना रहन्छ। तर, गम्भीर अध्ययनबिना निर्णय गरेको अवस्थामा त्यस्ता निर्देशन कार्यान्वयन नहुने प्रबल सम्भावना रहन्छ। त्यसैगरी निर्देशन कार्यान्वयनका लागि समितिले सम्बन्धित निकायसँग गर्ने बारम्बार ताकेता गरी अनुगमन गर्नु समितिको अर्को महत्वपूर्ण कार्य हो। समितिले निर्देशन दिने र त्यसबारे ताकेता गर्ने बाहेक आफ्ना समग्र निर्देशनहरूको कार्यान्वयनको अवस्थाबारे पनि अनुगमन गर्ने व्यवस्था भएबमोजिम समितिले कार्य गर्नु पर्नेमा सक्रिय रुपमा काम गरेको पाइदैन।

समितिले वर्षभरि गरेका बैठक, छलफल, अनुगमन, छानबिन र त्यसका आधारमा सरकारी पक्षलाई दिएका निर्देशन आदिबारे हरेक वर्ष वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी संसदको पूर्ण बैठकमा पेश गर्नु समितिको अर्को महत्वपूर्ण जिम्मेवारी हो। समितिले आफ्नो कार्यक्षेत्रमा पर्ने मन्त्रालय र सो अन्तर्गतका निकायको नीति तथा कार्यक्रम, स्रोत परिचालन, व्यवस्थापन र अरू यस्तै क्रियाकलापको मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने र समुचित टिप्पणी, सिफारिस र निर्देशन सहितको वार्षिक प्रतिवेदन बैठकमा पेश गर्ने समितिको कर्तव्य रहन्छ। वि.सं. २०७४ को आम निर्वाचन पछि गठन भएको संघीय संसदका समितिहरूले कुनै पनि विषयमा गहिरो अध्ययन र परिणाममुखी काम भन्दा चर्चामुखी काम गर्ने गरेको जनगुनासो रहेको पाइन्छ। संघीय संसदका समितिले सामान्य अवस्थामा पनि राम्रोसँग काम गर्न नसकेको गुनासो छँदै थियो। त्यसबाहेक समितिहरूले तत्काल चर्चामा आउने खालका आधारहीन निर्णय गर्ने र पर्याप्त परामर्श, छलफल तथा छानबिन नगरी निर्णय गर्ने गरेको आरोप लाग्ने गरेको छ।[५२] समितिले निर्देशन दिँदा आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र रहेर दिनुपर्ने हो तर कतिपय अवस्थामा समितिहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्रभन्दा बाहिरका विषयमा छलफल गर्ने गराउने र निर्देशन दिएको पनि सुनिने गरेको छ भने कतिपय निर्देशनहरू व्यवहारिक नहुँदा कार्यान्वयन हुन नसक्ने भएकोले कार्यान्वयनमा समस्या देखिएको पाइन्छ। समितिको निर्देशन कार्यान्वयन नहुनु संसदीय व्यवस्थामा दुःखलाग्दो विषय हो। त्यसैले समितिले कार्यान्वयन हुने गरी निर्देशन दिनु पर्दछ। समितिको निर्देशन कार्यान्वयन भए नभएको विषयमा

---

५२ Binod Ghimire, House committees matter, but they don't matter. In Nepal, mini parliaments are failing in their job, The Kathmandu Post, October 3, 2020.

समिति आफैले प्रभावकारी अनुगमन गर्नु पर्दछ। समितिले कुनै निकायलाई निर्देशन दिनु अघि सम्बन्धित निकाय र सरोकारवाला पक्षहरूसँग पर्याप्त छलफल र विचार विमर्श गर्नुपर्ने हुन्छ।

त्यसै गरी सानो संसदको रुपमा मानिएको समितिले विधेयकहरूको छलफलमा भाग लिन ध्यान नदिएको सुनिन्छ। मुलुकलाई दीर्घकालीन प्रभाव पर्ने विधेयकमा छलफल हुँदा समेत समितिको गणपूरक संख्या नपुगेर विधेयकहरू समितिमा धेरै समय रहने गरेको पाइन्छ। त्यस्तै सम्बन्धित सभाको जत्तिकै अधिकार भएको समितिले विधेयकहरूमा सामान्य छलफल गरी आफ्नो दलको आदेश अनुसार मौन बस्ने वा बिरोध गर्ने गरेको समेत सुनिन्छ। संसदीय व्यवस्थाको बलियो खम्बाको रुपमा रहेका समितिले आफ्नो अधिकारको महत्व बुझेर सक्रिय रुपमा काम गर्ने हो भने संसदीय व्यवस्था बलियो हुनको साथै प्रजातन्त्र पनि मजबुत हुन जान्छ।

सन्दर्भ सामग्री

संविधान

- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५
- नेपालको संविधान, २०१९
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- नेपालको संविधान
- Constitution of the People's Republic of Bangladesh
- The Constitution of India
- The Constitution of Japan
- The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan

ऐन तथा नियमावली

- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०१६
- राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०३३
- राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०४०
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०४८
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०४८
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०५६
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०५६
- व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०६३
- संविधान सभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०६५
- व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५

विवरण पुस्तिका, स्मारिका, प्रतिवेदन, लेखहरू

- संघीय संसद सेवा स्मारिका, संघीय संसद सचिवालय
- दक्षिण एशियाली संसदीय प्रणाली तुलनात्मक विश्लेषण, २०५४
- नेपालको निर्वाचन इतिहास, निर्वाचन आयोग, २०७३
- संसदीय विवरण पुस्तिका, प्रतिनिधि सभा (२०१६-२०१७), संघीय संसद सचिवालय
- संसदीय विवरण पुस्तिका, प्रतिनिधि सभा (२०५६-२०५९), संघीय संसद सचिवालय
- संसदीय विवरण पुस्तिका (२०४८-२०५९), संघीय संसद सचिवालय
- विष्णुदत्त उप्रेती, दक्षिण एसियाली संसदीय प्रणाली तुलनात्मक विश्लेषण,२०५४
- Binod Ghimire, *House committees matter, but they don't matter. In Nepal, mini parliaments are failing in their job*, The Kathmandu Post.

वेवसाइटहरू

- Bangladesh Parliament, *Name of Committees for 11th Parliament*,
- http://www.parliament.gov.bd/index.php/en/parliamentarybusiness/committees/list-of-committees/name-of-committees-for-11th-parliament-english.

- Enrico D’Ambrogio, *Japan's Parliament and other Political institutions,* European Union, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651951/EPRS_BRI(2020)651951_EN.pdf.
- George Varghese K. George, *Why are parliamentary standing committees necessary?*, THE HINDU,https://www.thehindu.com/news/national/whither-housepanels/article28621493.ece.
- House of Commons Chamber Des Communes CANADA, *Comittees*, *HOUSE OF COMMONS PROCEDURE AND PRACTICE*, *COMMITTEES,*
- https://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/
- https://www.parliament.wa.gov.au/WebCMS/webcms.nsf/resources/file-19 parliamentarycommittees/$file/Sheet%20 19%20%20Parliamentary%20Committees.pdf.
- http://bdlaws.minlaw.gov.bd/act-367/section-24631.html.
- India Today Web Desk, First general elections in India: All you need to know, INDIA TODAY,
- https://www.indiatoday.in/education-today/ gk-current-affairs/story/general elections-308073-2016-0
- Parliament of India LOK SABHA house of people, *Introduction*
- Ehttp://164.100.47.194/Loksabha/Committee/ CommitteeHome.aspx.
- Parliament of Australia, *Committees*
- https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees.
- The House of Representatives, Japan, *Committees,* Shugiin
- https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/committee.htm.

कानूनको तर्जुमा, यसका आधारभूत सिद्धान्त र सीमा



✍ हुमबहादुर के.सी.*

१. पृष्ठभूमि

तर्जुमाको सन्दर्भमा कानून भन्नाले ऐन, अध्यादेश, नियम, आदेश, विनियम, ऐन अन्र्तगत बनेका निर्देशिका वा कार्यविधि सम्झनु पर्छ । कानून तर्जुमा भन्नाले सामान्य अर्थमा कानूनको मस्यौदा गर्ने कार्यलाई बुझाउँछ भने बृहत अर्थमा विधायिकाबाट जारी हुने ऐन तथा ऐन अन्र्तगत जारी गरिने नियम, आदेश, निर्देशिका, कार्यविधि वा कानून सरहका अन्य लिखतको मस्यौदा तयार गर्ने तथा परिमार्जन गर्ने कार्य सम्झनु पर्छ । यस अर्थमा कानून तर्जुमालाई the drafting of legislation and of any writing which arises out of legislation भनेर परिभाषा गरेको पाइन्छ ।[१] यसरी व्यवस्थापिकाले बनाउने ऐन र त्यस अन्र्तगत जारी गरिने कानूनको मस्यौदा लेख्ने कार्यलाई कानून तर्जुमाको रुपमा लिन सकिन्छ। कानून तर्जुमालाई कतिपयले कला[२] र कतिपयले विज्ञानको रुपमा पनि लिने गरेको पाइन्छ ।

कानून तर्जुमा गर्ने कार्य सम्बन्धित मुलुकले अवलम्बन गरेको कानून प्रणाली तथा अभ्यास बमोजिम फरक फरक हुन सक्छ। कमन ल प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकमा अनुभव प्राप्त विशेषज्ञबाट कानून तर्जुमा गर्ने गरिन्छ। त्यसको लागि कुनै निकायलाई जिम्मेबार बनाइएको हुन्छ। त्यसै गरी सिभिल ल प्रणाली अवलम्बन

१ P.M. Bakshi, "The Discipline of Legislative Drafting", *Journal of The Indian Law Institute*, Vol. 34, (1992), p. 1.

२ B.R. Atre, *Legislative Drafting Principles and Techniques*, (Universal Law Publishing Co. 2nd ed. 2006), p. 1.

***** *सहसचिव, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय*

गरेका मुलुकमा कानून तर्जुमा गर्ने कार्यको लागि विशेषज्ञता आवश्यक ठानिदैन। कानून कार्यान्वयन गर्ने वा कुनै लेखपढ गर्न जान्ने व्यक्तिले नै कानूनको तर्जुमा गर्न सक्छ र यसको लागि कुनै निश्चित निकाय आवश्यक पर्दैन भन्ने मान्यता रहेको पाइन्छ।

कानूनको निर्माण विभिन्न तह र निकायबाट हुने गर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा राज्य शक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहबाट हुने भएकोले व्यवस्थापिकीय अधिकार (Legislative power) को प्रयोग पनि संघीय संसद, प्रदेश सभा, गाउँसभा र नगरसभाबाट हुने गरी नेपालको संविधानमा व्यवस्था गरिएको छ।[३] संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारका विषयमा संविधानको अनुसूची, ५, ६, ७, ८ र ९ मा व्यवस्था गरिएको छ। यी अधिकारहरूको सूची तथा संविधानको व्यवस्था बमोजिम संघीय संसद, प्रदेश सभा र गाउँसभा तथा नगरसभाबाट ऐनको निर्माण गरिन्छ। व्यवस्थापिकाबाट निर्माण भएका ऐनलाई सर्वोच्च विधायन (Supreme Legislation) भनिन्छ। संविधान तथा सर्वोच्च विधायनबाट प्रदान गरिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय कार्यपालिकाले[४] आवश्यक नियमावली, आदेश, निर्देशिका वा कार्यविधि जस्ता कानूनको तर्जुमा गरी लागू गर्दछन् जसलाई समग्रमा प्रत्यायोजित विधायन (Deligated Legislation) भन्ने गरिन्छ। न्यायपालिका वा ऐनबाट स्थापित कुनै निकाय वा संस्थाले पनि प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्दछन्।

२. कानून तर्जुमाको आवश्यकता

मुलुकमा कानूनको शासनलाई सुनिश्चित गर्न तथा अन्य विभिन्न कारणबाट कानून तर्जुमाको आवश्यकता पर्ने गर्दछ। कुनै कार्यलाई कसूर कायम गर्न वा कसूर कायम भएको कार्यलाई कसूर नहुने व्यवस्था गर्न, कर लगाउन, समाजमा शान्ति सुव्यवस्था कायम गर्न, नागरिकका अधिकारलाई संरक्षण गर्न, सरकार बनाउने राजनीतिक दलले निर्वाचनमा जनाएका प्रतिवद्धतालाई पूरा गर्न समेतका कारणबाट कानून निर्माणको आवश्यकता पर्छ। संविधानका व्यवस्था, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू, सरकारले अवलम्बन गरेका नीति, सामाजिक समस्या वा आवश्यकताहरू, जनचाहना, अध्ययन अनुसन्धानबाट प्राप्त सुझाव, अदालतको आदेश आदि कानून तर्जुमाको लागि नीति वा पृष्ठपोषण प्राप्त हुने स्रोत हुन्। राज्यले अवलम्बन गरेका नीतिको कार्यान्वयनको लागि उपलब्ध भएसम्मका विकल्पहरूको विवेचना गर्दा कानून निर्माण गर्नु पर्ने भएमा कानून तर्जुमा गरिन्छ। कानून तर्जुमा गर्दा ऐन, नियम,

३ नेपालको संविधानको धारा १०९, २९७ र २२१

४ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०२ को उपदफा (२)

विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि वा आदेश कुनस्तरको कानून आवश्यक पर्छ सो बमोजिम नेपाल सरकारको कार्यविभाजन नियमावली बमोजिम सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायबाट कानूनको तर्जुमा प्रक्रिया शुरु गरिन्छ।

३ तर्जुमाकारको ज्ञान तथा गुणहरू

सरल तथा स्तरीय कानून तर्जुमाको कार्य गर्न तर्जुमाकारमा विशेष ज्ञान वा गुणको आवश्यकता पर्छ। तर्जुमाकार तर्जुमा गर्न लागेको कानूनको विषयवस्तु र मुलुकको संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्थाको बारेमा जानकार र भाषागत रुपमा निपुण हुनु पर्छ।[५] यसका साथै तर्जुमाकारलाई तर्जुमाका प्राविधिक पक्ष तथा शैली, कानूनको विषयगत विज्ञता, अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्त, मुलुकको आर्थिक तथा सामाजिक यथार्थता र कानून कार्यान्वयन गर्ने प्रणाली तथा संयन्त्रको जानकारी भएको हुनु पर्छ। तर्जुमाकारलाई सामाजिक जीवनका वास्तविकताको बारेमा राम्रो जानकारी हुनु पर्छ।

त्यसै गरी दोहोरो अर्थ नलाग्ने तथा भन्न खोजिएको कुरा स्पष्ट हुने गरी सही तथा उचित शब्दको प्रयोग गर्नु पर्छ। तर्जुमाकारले लेखेका शब्द तथा वाक्यले कानूनी रूप धारण गर्ने हुँदा असल तर्जुमाकार जहिले पनि शब्दको प्रयोग तथा चयनमा संवेदनशिल हुनु पर्छ। तर्जुमाकार सदैव अध्ययनशील तथा काममा निरन्तर लागिरहन सक्ने, आफ्नो आलोचना सुन्न सक्ने तथा वार्तासिप भएको हुनु पर्ने मानिन्छ। कानून तर्जुमाको कामलाई अलग्गै रुपमा नहेरी समग्र कानून प्रणालिकै रुपमा लिनु पर्ने हुन्छ। एक विषयको विधेयक तर्जुमा गर्दा अर्को ऐन तथा विधेयकलाई प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा असर पारेको हुनसक्छ। अर्को ऐनसँग बाझिएको वा सो भन्दा फरक रुपमा रहेको हुन सक्छ। त्यस्तो असरलाई समेत विचार गरी अन्य कानूनसँग मिलान हुने गरी मस्यौदा गर्नु पर्ने हुन्छ। त्यसैले तर्जुमाकारले दिनमा छ घण्टा काम गर्ने भएमा प्रत्येक दिन कम्तीमा आधाघण्टा प्रचलित कानूनको अध्ययनको लागि छुट्याउनु पर्ने मानिन्छ।[६]

कानून तर्जुमा गर्दा सहज रुपमा सबैले बुझ्न सक्ने गरी तर्जुमा गर्नु पर्छ। कानून तर्जुमा गर्दा कम्तीमा पनि कानून तर्जुमा तथा निर्माणमा संलग्न हुने, कानूनबाट प्रभावित हुने र कानूनको कार्यान्वयन र व्याख्यामा संलग्न हुनेहरूले सहज रुपमा बुझ्न सक्ने गरी कानूनको तर्जुमा गर्नु पर्ने मानिन्छ।[७]

---

५ P.M. Bakshi, supra note 1,

६ *Ibid*.

७ Helen Xanthaki, *Thornton's Legislative Drafting*, (5th ed., Bloomsbury Profesional, 2013), pp. 50-51.

४ कानून तर्जुमाका चरणहरू

विभिन्न औपचारिक प्रक्रिया तथा चरणहरू पूरा गरेर कानून जारी गरिन्छ। यस्ता प्रक्रिया र चरणहरू कानूनको प्रकृति अनुसार केही फरक हुन सक्छन्। कानून जारी हुँदा कानून निर्माणको आवश्यकताको महशुस, विकल्पको पहिचान, अवधारणापत्र वा नीतिको निर्धारण, सरोकारवालसँग छलफल तथा राय प्रतिक्रिया, मस्यौदाको तयारी, जाँच परिमार्जन र स्वीकृति तथा विधेयक संसदमा पेश गरी छलफल, परिमार्जन तथा पारित गर्ने समेतका विभिन्न चरण तथा प्रक्रिया पूरा गर्नु पर्ने हुन्छ। ऐन निर्माणका चरणहरूलाई लेखक P.M. Bakshi ले मस्यौदा गर्नु पूर्वको चरण, मस्यौदाको चरण, मन्त्रालयगत चरण र व्यवस्थापिकामा पेश गरे पछिको चरण गरी चार चरणमा उल्लेख गरेको पाइन्छ।[८] नेपालको ऐन निर्माणमा पनि अवलम्बन गरिएका यी चरणहरूलाई देहाय बमोजिम चर्चा गर्न सकिन्छः-

(क) मस्यौदा गर्नु पूर्वको चरण

मस्यौदा गर्नु पूर्वको चरणलाई कानून तर्जुमाको शुरुवाती चरणको रुपमा लिइन्छ। यसमा सम्बन्धित विभाग, निकाय वा मन्त्रालयबाट कानून निर्माणको लागि पहल शुरु गरिन्छ। नयाँ ऐनको लागि विधेयक तर्जुमा गर्नु पर्ने अवस्थामा तत् सम्बन्धमा निर्धारित ढाँचामा अवधारणापत्र तयार गरिन्छ।[९] त्यस्तो अवधारणापत्रमा

८ P.M. Bakshi, *An Introduction to Legislative Drafting*, (5th ed., N.M. Tripathi Private Ltd. 1995, India), pp. 36-37.

९ नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्को मिति २०७१।५।१३ को निर्णयबाट विभिन्न १२ वटा बुँदाका केन्द्रित रहेर अवधारणापत्र तयार गर्नु पर्ने गरी ढाँचा स्वीकृत गरिएकोछ।

१. ऐन बनाउनु पर्ने आवश्यकता,
२. बनाउन प्रस्ताव गरिएको ऐनबाट हासिल गर्न खोजिएका उपलब्धिहरू,
३ं प्रस्तावित विषयमा मौजुदा कानून (ऐन, नियम, आदेश) भएमा सोको विवरण,
४. मौजुदा कानूनमा संशोधन गरी वाञ्छित उपलब्धी हासिल हुन नसक्ने भएमा सोको कारणहरू,
५. प्रस्ताव गरिएको विषयमा सरकारले कुनै विशेष नीति स्वीकृत गरेको भएमा उक्त नीति निर्धारणको विधि,
६. नीति निर्माणमा संलग्न हुने प्रमुख पदाधिकारी,
७. प्रस्ताव गरिएको विषयका सम्बन्धमा अन्य मुलुकमा कुनै कानून बनेको वा कुनै अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाले नमूना कानून बनाएको भए त्यस्तो मुलुक, संस्था र त्यस्तो मुलुक वा संस्थाले बनाएको कानूनको नाम,
८. प्रस्तावित विषयमा कुनै निकायबाट अध्ययन तथा अनुसन्धान भई कानून निर्माण सम्बन्धमा कुनै सुझाब दिएको भए त्यसको संक्षिप्त व्यहोरा,
९. प्रस्तावित कानून कार्यान्वयन गर्न आर्थिक व्ययभार पर्ने भएमा अनुमानित वार्षिक व्ययभार,
१०. प्रस्तावित कानून कार्यान्वयन गर्न थप संरचना आवश्यक पर्ने वा नपर्ने

कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय (यसपछि “कानून मन्त्रालय” भनिएको) को सहमति लिइन्छ। जसलाई सैद्धान्तिक सहमति भन्ने गरिएको छ। कानून मन्त्रालयबाट सैद्धान्तिक सहमति प्राप्त भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयबाट सैद्धान्तिक स्वीकृतिको लागि नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव पेश गरिन्छ र मन्त्रिपरिषद्बाट सैद्धान्तिक स्वीकृति प्राप्त भएमा विधेयक मस्यौदाको चरणमा प्रवेश गरिन्छ।

(ख) **मस्यौदाको चरण**

नयाँ विधेयक तर्जुमा गर्नु पर्ने भएमा सैद्धान्तिक स्वीकृति प्राप्त भएपछि र मौजुदा कानूनमा संशोधनको लागि मस्यौदा तर्जुमा गर्नु पर्ने भएमा संशोधन गर्नु पर्ने आवश्यकता र विषयहरू पहिचान भएपछि मस्यौदा तर्जुमाको कार्य गरिन्छ। मस्यौदा तर्जुमाको काम अवधारणापत्रको आधारमा कानून मन्त्रालयबाट गर्नु पर्ने भए तापनि सम्बन्धित मन्त्रालयबाट नै प्रारम्भिक मस्यौदा तयार गर्ने गरिएको छ। यसरी तयार गरिएको विधेयकको मस्यौदा तर्जुमा तथा सहमतिको लागि कानून मन्त्रालयमा पठाइन्छ र कानून मन्त्रालयबाट सहमति प्राप्त भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयले स्वीकृतिको लागि मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव पेश गर्छ। कानूनको मस्यौदा तर्जुमाको चरणमा विभिन्न पक्षबाट विचार विश्लेषण गरी मस्यौदा तर्जुमा गर्नु पर्ने हुन्छ। कानूनको मस्यौदा तर्जुमाको कार्यलाई G.C Thornton ले देहाय बमोजिम पाँच चरणमा विभाजन गरेका छन्[१०]:-

विषयवस्तुको बुझाईको चरणः यस चरणमा तर्जुमाको लागि तयार गरिएको अवधारणापत्र, सम्बन्धित विषयमा सरकारको नीति भएमा सो नीति, त्यस्तो कानून तर्जुमा गर्नु परेको पृष्ठभूमि, उद्देश्य तथा कारण, त्यसबाट हासिल गरिने उपलब्धि, तर्जुमा गर्न लागिएको कानूनको व्यवहारिकता र कार्यान्वयनको लागि संयन्त्रको बारेमा विस्तृत जानकारी लिइन्छ। तर्जुमा गर्न लागिएको कानूनले समेट्ने विषयवस्तु, समाजमा पर्ने प्रभाव तथा अन्य कानून र कानून प्रणालीमा पर्ने असर र प्रभावको बारेमा गहिरो जानकारी लिनु पर्ने हुन्छ। यस क्रममा तर्जुमाकारले सम्बन्धित विषयका विज्ञसँग समेत छलफल गर्न सक्छ।

विषयवस्तुको विश्लेषणको चरणः यस अन्तर्गत मुलतः मौजुदा कानूनी व्यवस्था, संविधान तथा मौलिक हक र वैयक्तिक स्वतन्त्रता जस्ता विषयहरू र प्रस्तावित

११. प्रस्तावित कानून निर्माण गर्न कुनै निकायको परामर्श, सहमति लिनु पर्ने वा नपर्ने, परामर्श वा सहमति लिनु पर्नेमा सो निकायबाट परामर्श वा सहमति प्राप्त भए वा नभएको विषय तथा

१२. प्रस्तावित कानूनमा समावेश गर्न खोजिएका मुख्य मुख्य विषयहरू।

१० Helen Xanthaki, *supra* note, p. 145.

कानूनको व्यवहारिक रुपमा कार्यान्वयन पक्ष गरी तीनवटा पक्षमा विशेष विश्लेषण गर्नु पर्ने हुन्छ।[११] संविधान प्रतिकुल हुने नहुने? मौलिक हकको कटौती हुने नहुने? व्यक्तिको जीवन, स्वतन्त्रता र सम्पत्तिमा प्रतिकुल प्रभाव पार्ने नपार्ने? अन्य निकायको अधिकारमा हस्तक्षेप गर्ने नगर्ने? कानून उल्लंघन भएमा के कस्तो उपचारको व्यवस्था उपलब्ध हुन्छ? भन्ने जस्ता प्रश्नमा विश्लेषण तथा जाँच गर्नु पर्ने हुन्छ।

मस्यौदा गर्न लागिएको कानूनको मौजुदा कानूनसँगको सम्बन्ध, सोही विषयमा रहेको कानूनको (laws in pari materia) व्यवस्था, त्यसमा अदालतबाट भएको व्याख्या, मौजुदा कानून खारेज गर्नु पर्ने भएमा सो कानून बमोजिम भइरहेका, प्रक्रियामा रहेका काम कारबाहीमा पर्ने असर र बचाउको विषयमा विश्लेषण गर्नु पर्छ। यसको साथै अन्य कानूनसँग कतिसम्म मेल खान्छ? एक आपसमा बाझिन्छ बाँझिदैन ? कति व्यवस्थाहरू दोहोरिन जान्छन्? भन्ने विषयमा अध्ययन तथा विश्लेषण गर्नु पर्छ र सो आधारमा तर्जुमा गरिदै गरेको कानूनसँग मेल खाने गरी मौजुदा कानूनको व्यवस्थालाई संशोधन, खारेज वा सुधार के गर्ने हो सोको निक्यौल गर्नु पर्छ। यस क्रममा सर्वोच्च अदालतबाट भएको व्याख्या तथा प्रतिपादित नजिर समेतलाई विचार गर्नु पर्छ।

विधेयकको ढाँचा तयारीको चरणः तर्जुमाकारले मस्यौदा गर्न लागिएको कानूनको विषयमा विश्लेषण गरिसकेपछि मस्यौदाको खाका (Scheme or Outline) तयार गर्नु पर्छ। यसले विधेयक ढाँचा, सार र रुपमा कस्तो हुन्छ भन्ने कुराको निर्धारण गर्छ। यसरी रुपरेखा तयार गर्दा सरल तथा बुझ्न सहज हुने गरी प्रचलित शैली र ढाँचामा तयार गर्नु पर्छ। विधेयकको विषयवस्तुको आधारमा भाग, परिच्छेद, दफामा विभाजन गरी ढाँचा तयार गर्न सकिन्छ। धेरै लामो र फरक फरक विषयहरू रहेको अवस्थामा विभिन्न भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ। त्यसैगरी एकै विषयको लामो विधेयक तर्जुमा गर्दा परिच्छेदमा विभाजन गर्न सकिन्छ। सामान्यतयाः बीस वा पच्चीसवटासम्म दफामा समावेश गर्न सकिने छोटो विधेयकको हकमा परिच्छेद नबनाई दफामा समावेश गरेको पाइन्छ। भाग वा परिच्छेदमा विभाजन गर्दा जुन विषयको जुन भाग वा परिच्छेद हो सो विषयमा पर्ने सबै विषय सोही भाग वा परिच्छेदमा समावेश गर्नु पर्छ। कुनै पनि परिच्छेदको शीर्षकसँग मेल नखाने वा साझा विषयहरूलाई विविधमा राख्ने गरिन्छ।

लामो शिर्षक, प्रस्तावना, विधिनिर्माण शुत्र, संक्षिप्त नाम र प्रारम्भ, परिभाषा, सारवान व्यवस्था, संस्थागत वा प्रशासनिक व्यवस्था, सजाय र विविध जस्ता

११ *Ibid*, p. 151.

प्रचलित अभ्यासमा ढाँचा तयार गर्नु पर्छ। निवेदन वा प्रमाणपत्रको ढाँचा, दस्तुरको सूची, विस्तृत प्रक्रिया वा मापदण्ड जस्ता विषयहरूलाई अनुसूचीमा राख्न सकिन्छ। विधेयकको दफाक्रम निर्धारण गर्ने सम्बन्धमा तर्जुमाका विभिन्न नियम छन्। दफाको क्रम निर्धारण गर्दा मुख्य व्यवस्था वा कानून निर्धारण गर्ने व्यवस्था पहिले र प्रशासनिक वा प्रक्रियागत व्यवस्था पछिका दफाहरूमा राख्नु पर्छ। प्रशासनिक वा प्रक्रियागत व्यवस्था राख्दा क्रमगत रुपमा वा सिलसिलेबार रुपमा राख्नु पर्छ।[१२] यस सम्बन्धमा सरल व्यवस्थाबाट जटिलतातिर जाने, सामान्य व्यवस्थाहरू पहिले र पूरक व्यवस्थाहरू पछि राख्ने, स्थानीय रुपमा लागू हुने व्यवस्था, अपवादहरू, अस्थायी व्यवस्था, खारेजी तथा बचाउ जस्ता व्यवस्थाहरू सम्बन्धित शीर्षक दिएर राख्ने जस्ता नियमहरू रहेको पाइन्छ।[१३]

मस्यौदा लेखनः विधेयकको तर्जुमा योजना वा ढाँचा तयार गरेपछि विधेयकको आवश्यकता अनुसार दफा, उपदफा, खण्ड उपखण्डमा विधेयकको मस्यौदा लेख्ने गरिन्छ। यसरी मस्यौदा तयार गर्दा व्यक्तिलाई अधिकार र दायित्व श्रृजना गर्ने, कर वा दस्तुर उठाउने वा लगाउने, कसूर कायम गर्ने वा कसूरबाट हटाउने, कसूरमा सजाय गर्ने, कुनै विषयलाई नियमन गर्ने जस्ता सारवान प्रावधान ऐनमा नै राख्नु पर्छ। दोहोरो अर्थ नलाग्ने र द्विविधा नहुने गरी मस्यौदा गर्नु पर्छ।
दफाको शीर्षक राख्दा पाठकलाई बुझ्न सहज हुने र मूल विचारलाई प्रतिनिधित्व गर्ने गरी राख्नु पर्छ। दफाको शीर्षक दफाको व्यवस्थाको प्रतिकुल हुने गरी र अर्को दफाको शीर्षकसँग दोहोरिने गरी राख्नु हुँदैन। मस्यौदा तयार भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयका पदाधिकारीसँग सो मन्त्रालयको नीति तथा आवश्यकता बमोजिम मस्यौदा तयार भए नभएको बारेमा छलफल गर्नु पर्छ। छलफलबाट आवश्यकता अनुसार मस्यौदा परिमार्जन गरी अन्तिम मस्यौदा तयार गर्नु पर्छ।
मस्यौदा जाँचः अन्तिम मस्यौदा तयार भएपछि तर्जुमाकारले यसलाई अध्ययन तथा समष्टिगत रुपमा विचार गर्नु पर्छ। मस्यौदाको भाषामा एकरुपता तथा शुद्धता, एक दफा र अर्को दफासँगको सौहार्दता, मस्यौदामा उल्लेख भएका कानून तथा दफाको उल्लेखन ठीक रुपमा भए नभएको जाँच गर्नु पर्छ। परिच्छेद, दफा, उपदफा, खण्ड उपखण्डको सिलसिला मिले नमिलेको आदि विचार गर्नु पर्छ। मस्यौदालाई आफ्ना सहकर्मी वा अर्को व्यक्तिलाई अध्ययन गर्न लगाई जाँच र छलफल गर्नु पर्छ। जसले गर्दा मस्यौदामा रहेका र आफूले नदेखेका कमी कमजोरी वा त्रुटिहरू सच्याउन मद्दत

१२ *Ibid*. p. 159.

१३ SIR HENRY THRING, *PRACTICAL LEGISLATION or THE COMPOSITION AND LANGUAGE OF ACTS OF PARLIAMENT*, HM Stationery Office, 1877.

पुग्दछ ।

(ग) मन्त्रालयगत चरण

कानून मन्त्रालयबाट मस्यौदामा तर्जुमा तथा सहमति प्राप्त भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयक भएमा संसदमा पेश गर्ने स्वीकृतिको लागि, नियमावली वा आदेश भएमा स्वीकृत गर्नको लागि नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव पेश गर्दछ । नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्बाट मस्यौदा स्वीकृत भएपछि विधेयकको उद्देश्य र कारण, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी टिप्पणी, आर्थिक टिप्पणी, व्याख्यात्मक टिप्पणी सहित संसद सचिवालयमा दर्ता गरिन्छ । अध्यादेशको हकमा नेपाली कागजमा छपाई गरी जारी गर्नको लागि आवश्यक दस्तखत गरी राष्ट्रपतिको कार्यालयमा पठाइन्छ । नियम, विनियम वा आदेश भएमा राजपत्रमा प्रकाशन गरी कार्यान्वयनमा ल्याइन्छ ।

(घ) संसदमा पेश गरेपछिको चरण

नेपालको संविधान बमोजिम संसदमा कुनै पनि सदस्यले विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्छ । अर्थ विधेयक, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी वल, नेपाल लगायत सुरक्षा निकायसँग सम्बन्धित विधेयक सरकारी विधेयकको रुपमा मात्र प्रस्तुत गरिन्छ ।[१४] विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सदस्यले महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवलाई सोको सूचना दिनु पर्छ । संसदको नियमावलीको प्रक्रिया बमोजिम विधेयक पेश गर्ने, सैद्धान्तिक छलफल, दफावार छलफल, संशोधन तथा परिमार्जन सहित विधेयक संसदबाट पारित भएपछि राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण गरिन्छ । प्रमाणीकरण भए पछि विधेयक ऐन बन्दछ र कानून मन्त्रालयले नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्छ ।

५ कानून तर्जुमाका आधारभूत सिद्धान्त

कानून तर्जुमाका सिद्धान्तलाई विभिन्न विद्धानहरूले विभिन्न रुपमा उल्लेख गर्ने गरेको पाइन्छ । आधुनिक कानून तर्जुमाको शुरुवातकर्ताको रुपमा स्थापित विधिशास्त्री Jeremy Bentham ले कानून तर्जुमाका सिद्धान्तको रुपमा imperfections of the first order को रुपमा ambiguity, obscurity and over-bulkiness / imperfections of the second order को रुपमा Unsteadiness in respect of expression, Unsteadiness in respect of import, redundency, longwindednes, entanglement, disorderliness लाई उल्लेख गरेको पाइन्छ ।[१५] त्यसै गरी Montesquieu ले विकास गरेका कानून

१४ नेपालको संविधानको धारा ११० को उपधारा (२)

१५ G.R. Rajagopaul, *The Drafting of Laws*, (N.M. Trapathi Private Ltd. Bombay), pp. 25-26.

तर्जुमाका सिद्धान्तलाई C.K. Allen ले आफ्नो Law in The Making नामको पुस्तकमा कानून सरल र संक्षिप्त हुनु पर्ने, कानून पूर्ण हुनु पर्ने, यथार्थ र वास्तविक हुनु पर्ने, दोहोरो अर्थ लाग्ने हुन नहने, कानून सामान्य सुझबुझको मानिसले सहज बुझ्ने हुनु पर्ने, अपवादलाई नियमको रुपमा स्वीकार गर्न नहुने तथा कानून न्यायपूर्ण हुनु पर्ने जस्ता विभिन्न सातवटा बुँदामा संक्षेपमा उल्लेख गरेको पाइन्छ।[१६]

कानून न्यायका आधारभूत तत्वहरू तथा सदाचारका सामान्य सिद्धान्तहरूको प्रतिकुल हुने गरी तर्जुमा गरिनु हुदैन भन्ने मान्यता रहेको पाइन्छ। तर्जुमाकारको अन्तस्करणबाटै कानून तर्जुमाका सिद्धान्तहरूलाई विचार गर्नु पर्ने भन्दै जिम्मेबारीबिनाको अधिकार प्रस्ताव नगर्ने, आमूल वा महत्वपूर्ण परिवर्तन गर्दा वा नयाँ दायित्व सृजना गर्दा पर्याप्त समय दिने, असम्भव दायित्व सृजना नगर्ने, प्रशासकीय निर्णय उपर न्यायिक नियन्त्रणको सुनिश्चित गर्ने, सामान्यतः सामान्य अदालतको क्षेत्राधिकारलाई बाहेक नगर्ने, सरकारी निकायलाई उन्मुक्ति दिने व्यवस्था कम भन्दा कम गर्ने, न्याय र सद्विवेकको मान्यता विपरित हुन नहुने जस्ता सिद्धान्तहरूलाई उल्लेख गरेको पाइन्छ।[१७] यसरी कानून तर्जुमाका सिद्धान्तहरूलाई विभिन्न विद्धानले विभिन्न रुपमा उल्लेख गरेको भए तापनि समग्रमा कानून तर्जुमामा भाषागत र संरचनागत रुपमा सरलता तथा बोधगम्यता, लेखनमा स्पष्टता र संक्षिप्तता तथा शव्दावलीहरूमा एकरुपता हुनु पर्ने मानिन्छ। यसको साथै समानताको सिद्धान्त, शक्ति पृथकीकरण तथा सन्तुलनको सिद्धान्त, कानूनको शासनको सिद्धान्त, कानूनको स्थिरताको सिद्धान्त, प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त जस्ता सिद्धान्तहरूलाई पनि कानून तर्जुमाको क्रममा विचार गर्नु पर्छ।

६ कानून तर्जुमाका सीमा

असल तर्जुमाकार कानून तर्जुमाका सिद्धान्त तथा सीमाहरूबाट बाँधिएको हुन्छ र उसले आफ्नो सीमामा रहेर कानूनको मस्यौदा गर्नु पर्छ। यस्ता सीमाहरूलाई संवैधानिक सीमा, कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तको सीमा र आत्म नियन्त्रित सीमाको रुपमा उल्लेख गरिएको पाइन्छ।[१८]

संवैधानिक सीमाः नेपालको संविधान मूल कानून भएको र मूल कानूनको प्रतिकुल

१६ C.K Jain, *A guide to Legislative Drafting*, (Commercial Law Publishers, India, Pvt. Ltd., New Delhi, 2004), p. 5.

१७ P.M. Bakshi, *An Introduction to Legislative Drafting*, (5th ed., N.M. Tripathi Private Ltd. 1995 Bombay, India), pp.72-73.

१८ पौडेल माधव, "कानूनको तर्जुमा : संरचना तथा ढाँचा", कानून तर्जुमा सम्बन्धी अवधारणात्मक पक्षहरू, नेपाल कानून आयोग, कानून तर्जुमा दिग्दर्शन विकास आयोजना, २०६४ पौष १३, काठमाडौं।

हुने गरी कानून तर्जुमा गर्न मिल्दैन । नेपालको सन्दर्भमा संविधानले नै सृजना गरेका आधार र अवस्था बाहेक अन्य अवस्थामा मौलिक हकको कटौती वा सिमांकन गर्ने गरी तथा राजनीतिक दललाई प्रतिवन्ध लगाउने गरी कानून तर्जुमा गर्न मिल्दैन । त्यसैगरी संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको विषयमा व्यवस्था गरेको छ । आफ्नो अधिकार नभएको विषयमा संविधानले व्यवस्था गरेको त्यस्तो अधिकारलाई अतिक्रमण गर्ने गरी कुनै तहले कानून तर्जुमा गर्न हुँदैन ।
एक वर्ष भन्दा बढिको कैद सजाय हुने मुद्दामा अदालत बाहेक अन्य निकायबाट मुद्दा हेर्ने गरी कानून तर्जुमा गर्न सकिदैन । सर्वोच्च अदालतले एक मुद्दामा न्यायिक अधिकारक्षेत्र अदालत वा न्यायिक निकायमा अन्तरनिहित रहने अवशिष्ट अधिकार भएको र परम्परागत र कठोर शक्ति पृथकिकरणको पक्षमा विकास गरिएको संवैधानिक कानूनले अदालत वा न्यायिक निकायबाहेक अन्य निकायहरूमा न्यायिक जिम्मेवारी प्रदान गर्ने विषयलाई उचित नमान्ने सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको छ ।[१९]

त्यसैगरी अर्को मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले मनासिव शर्त तोक्ने गरी बनाइएको कानूनले पेशा रोजगार गर्ने स्वतन्त्रतामा अनुचित बन्देज लगाएको मान्न नमिल्दैन भन्दै संविधानद्वारा निर्दिष्ट गरिएको मनासिव नियन्त्रणको परिधि नाघेर राज्यबाट जथाभावी र स्वेच्छाचारी ढंगले नागरिकको संविधानप्रदत्त पेशा व्यवसायको स्वतन्त्रतामा बन्देज लगाउने वा नियन्त्रण गर्ने गरी शर्तयुक्त कानून बनाउन पाउने छूट छैन । संविधानले प्रदान गरेको नागरिक स्वतन्त्रता (Civil Liberties) मा अनुचित बन्देज वा अङ्कुश लगाउने गरी बनाइएको कानून असंवैधानिक भई बदर गरेको छ । [२०]

कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तको सीमा : कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तको प्रतिकुल हुने गरी कानूनको तर्जुमा गरिएमा कानूनको बैधतामानै प्रश्न आउने गर्दछ। कानूनको शासनको सिद्धान्त, प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त, प्रशासनिक निर्णय उपरको न्यायिक नियन्त्रणको सिद्धान्त, न्यायिक पुनरावलोकनको सिद्धान्त, शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलनको सिद्धान्त, समानताको सिद्धान्त तथा तर्जुमा गरिने विषयको कानूनसँग सम्बन्धित सिद्धान्तको सीमाभित्र रहेर कानून तर्जुमा गर्नु पर्ने हुन्छ। कानून बनाउँदा सबैलाई समानरुपमा लागू हुने गरी बनाउनु पर्छ। कसैलाई लागू हुने र कसैलाई लागू नहुने गरी बनाउनु पर्ने अवस्थामा त्यस्तो कानून बनाउनुको खास बोधगम्य कारण (Intelligible differentia) र सो कानूनद्वारा प्राप्त गर्न खोजिएको उद्देश्यसँग त्यस्तो

---

१९ विष्णु लामासमेत विरूद्ध जिल्ला प्रशासन कार्यालय काठमाडौं ने का प भाग ५७, वर्ष २०७२ अंक ८

२० शिवचन्द्र पौडेल विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, ने.का.प. २०६९, अङ्क ३

फरक गर्नु पर्नाको विवेकपरक सम्बन्ध (Rational nexus or objectivity) हुनु पर्ने भनी सर्वोच्च अदालतबाट व्याख्या भएकोछ।[२१] त्यसै गरी जुन विषयको कानून तर्जुमा गर्न लागेको हो सो विषयका मान्य सिद्धान्तलाई पनि विचार गर्नु पर्ने हुन्छ।

आत्म नियन्त्रित सीमाः तर्जुमाकार कानूनको मस्यौदा तर्जुमा गर्ने नीति वा तर्जुमा निर्देशन दिने निकाय वा मन्त्रालयको अतिरिक्त समाज प्रतिपनि जिम्मेबारी रहेका हुन्छन। यस्ता आत्म नियन्त्रित सीमाको आधारमा त्यस्ता जिम्मेबारी निर्वाह गर्नु पर्ने हुन्छ। कानून स्वच्छ, न्यायपूर्ण र तर्कपूर्ण (fair, just and reasonable) हुनु पर्छ सो भन्दा बाहिर गएर कानून तर्जुमा गर्न सकिदैन। मुलुकको यथार्थ धरातल भन्दा बाहिर गएर समाज तथा समाजिक मूल्य भन्दा बाहिर गएर पनि कानून तर्जुमा गर्न सकिदैन। भनिन्छ कानूनले समाजको जरा उखेल्न खोज्यो भने त्यस्तो कानून आफै अन्त्य हुन्छ (Legislation would not seek to uproot society. If it does the law is in peril of its life.)[२२] सर्वोच्च अदालतले कानून समाजमा हुने परिर्वतन र परिवर्तित परिवेशको प्रतिबिम्व हुने हुँदा समाजको आधारभूत संरचनालाई संरक्षण प्रदान गर्दै जनताको आधारभूत आवश्यकता एवं जायज आकांक्षालाई सम्बोधन गर्न सक्नुपर्ने तथा सामाजिक संरचना एवं व्यवस्थालाई व्यवस्थित एवं सुसञ्चालन गर्न सक्ने कानून नै जीवन्त हुन्छ भनि व्याख्या गरेको छ।[२३]

७ उपसंहार

कानून तर्जुमा राज्यको नीतिलाई कार्यान्वयनयोग्य कानूनमा रुपान्तरण गर्ने कार्य हो। यो ज्यादै औपचारिक तथा लामो समय लाग्ने र खर्चिलो प्रक्रिया पनि मानिन्छ। समाजमा शान्ति तथा सुव्यवस्था कायम राख्न, कानूनी राज्यको अवधारणालाई साकार पार्न कानून निर्माण गरिन्छ। कानून निर्माणको काम मूलतः संघीय संसद, प्रदेशसभा र गाउँसभा तथा नगरसभाबाट हुने भए तापनि त्यस्ता विधायिकाबाट निर्मित कानूनको अधिनमा रही सरकार तथा सरकारका निकायहरू तथा स्वायत्त संस्थाहरूबाट पनि प्रत्यायोजित विधायनको निर्माण गर्ने गरिन्छ। कानून निर्माण प्रक्रियामा कानूनको मस्यौदा तयार गर्ने, छलफल गर्ने तथा परिमार्जन गर्ने कार्य तर्जुमाकारबाट हुने गर्दछ। तर्जुमाका सिद्धान्तहरू पालना गर्दै संवैधानिक तथा कानून र न्यायमा मान्य सिद्धान्तको सीमाभित्र रही कानून तर्जुमा गर्नु पर्छ। कानूनको

२१ शम्भुप्रसाद संजेल विरुद्ध संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय ने.का.प. २०६४ अङ्क ९

२२ Crabbe, V.C.R.A.C, *Legislative Drafting*, (Cavendish Publishing Limited,1993, London), pp. 13.

२३ अधिवक्ता जगन्नाथ मिश्र विरुद्ध त्रि.वि. शिक्षण अस्पताल, सञ्चालक समिति, ने.का.प २०६७ अङ्क ९

प्रभावकारी पालना र कार्यान्वयनको लागि एकातर्फ कानून दोहोरो अर्थ नलाग्ने, अन्य कानूनसँग सौहार्दपूर्ण हुने र सहज बुझिने गरी सरल बनाउनु पर्छ भने अर्को तर्फ कानून तर्जुमाकार तथा निर्माताले स्वार्थको द्वन्द्व भन्दा बाहिर रहेर सार्वजनिको हित हुने गरी कानून निर्माण गरेको छ भन्ने विश्वास दिलाउन आवश्यक छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- नेपाल ऐन संग्रह खण्ड १७, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- पौडेल माधव, "कानूनको तर्जुमा : संरचना तथा ढाँचा", कानून तर्जुमा सम्बन्धी अवधारणात्मक पक्षहरू, नेपाल कानून आयोग, कानून तर्जुमा दिग्दर्शन विकास आयोजना, २०६४ पौष १३, काठमाडौं।
- मुद्रण विभाग, नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०६४ नेपाल राजपत्र, २०६४ वैशाख २४ काठमाडौं।
- शाक्य तीर्थमान, श्रीमती नानीशोभा शाक्य, कानूनको तर्जुमा, २०४२, ललितपुर।
- Atre B.R., Legislative Drafting (Principles and Techniques), Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd. 2001, Delhi.
- Bakshi P.M., An Introduction to Legislative Drafting, 5th ed., N.M. Tripathi Pravte Ltd. 1995 Bombay, India.
- Bakshi P.M., The Discipline of Legislative Drafting, Journal of The Indian Law Institute, Vol. 34, 1992.
- Crabbe, V.C.R.A.C, Legislative Drafting, Carendish Publishing Limited 1993.
- Helen Xanthaki, Thornton's Legislative Drafting, 5th ed., 2013, Bloomsbury Profesional.
- Jain, C.K, A guide to Legislative Drafting. Commercial Law Publishers (India) Pvt. Ltd., New Delhi, 2004.
- Rajagopaul, G.R. The Drafting of Laws, N.M. Trapathi (P) Ltd. Bombay.
- Sir Henry Thring, Practical Legislation or The Practical Legislation or The composition and Language of acts of parliament, HM Stationery Office, 1877.

संविधान र संविधानवाद



✍ सोमकान्ता भण्डारी*

१. भूमिका

राज्यको अस्तित्वको आधार जनताको हित, कल्याण र सुरक्षाका लागि भएको शास्त्रीय मत छ। राज्यको स्थापना नै जनताका लागि भएको हो। उनीहरूको स्वार्थ र हितमा सन्तुलन ल्याई सभ्य र सुव्यवस्थित समाजको स्थापनाका लागि राज्य आवश्यक छ। राज्य सञ्चालनको क्रममा राज्यलाई शक्ति र जनतालाई अधिकारको बाँडफाँड गरी सरकारको स्थापना गर्ने क्रमसँगै संविधानको जन्म भएको हो। संविधान सरकारको स्थापना र सञ्चालन गर्ने आधार समेत हो। लोकतन्त्र र त्यसको स्थायित्वका लागि संविधानलाई नै आधार लिइन्छ। वर्तमान समयमा सरकारको जन्म नै संविधानबाट हुने हुँदा राज्य सञ्चालनको लागि यसको आवश्यकता झन बढ्दै गएको छ। शासन गर्ने अधिकारको प्रयोग संविधानको अधीनमा रही गरिने हुँदा राज्यमा संविधानको अपरिहार्यता रहेको हो। जनताको स्वतन्त्रता, सुरक्षा, अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताका लागि समेत संविधान आवश्यक हुन्छ।

२. परिभाषा

संविधान एउटा राजनीतिक-कानूनी दस्तावेज (politico-legal document) हो। यसले राजनीतिलाई दिशानिर्देश गर्दछ। राज्य शक्तिको वितरण र प्रयोगको विधि निश्चित गर्दछ। देशको शासन प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्दछ। त्यसकारण संविधानलाई राजनीतिक दस्तावेज भनिन्छ। यसैगरी संविधानमा उल्लेख भएका व्यवस्थाहरूलाई अदालतबाट कार्यान्वयन गर्न सकिने भएकोले कानूनी दस्तावेज पनि भनिन्छ। संविधानलाई देशको शासन प्रणालीको दर्पण पनि भनिन्छ। यसको अध्ययनबाट देशको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक आदि अवस्थाको

** एलएल. एम. (फौजदारी कानून र संवैधानिक कानून), सहन्यायाधिवक्ता, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, काठमाडौं।*

बारेमा सहजै जानकारी लिन सकिन्छ। संविधानलाई राष्ट्रको एक दीर्घकालीन तथा गतिशील दस्तावेजको रूपमा लिइने गरिन्छ। संविधानको निर्माण वा खारेजी जनतामा अन्तरनिहित सार्वभौम अधिकार मानिन्छ।[१]

संविधान सार्वभौम अधिकार प्रयोग विधि निश्चित गर्ने दस्तावेज हो।[२] संविधान सरकारको बडापत्र (Charter for Government) हो। जनताको मौलिक हकको संरक्षक (guardian of fundamental rights) हो। यसले वैधानिक रुपमा सरकार सञ्चालनका आधारभूत प्रक्रियाको निर्धारण गर्दछ। साथै नागरिक स्वतन्त्रताको संरक्षण गर्दछ। संविधानले सरकारका वैधानिक कार्यहरूको सीमाङ्कन गरी नागरिकहरूका सारभूत अधिकारहरूको संरक्षण गर्दछ।[३] वेड र फिलिप्सका अनुसार कुनै पनि मुलुकको संविधानले सरकारका मौलिक अर्थात् आधारभूत वा सर्वोच्च निकायहरूको स्थापना र प्रशासन, तिनीहरूको संरचना, बनौट, अधिकार र प्रमुख कार्यहरूको व्यवस्था गर्नुको साथै ती संस्थाहरूको एक आपसको सम्बन्धलाई परिभाषित गर्दछ, ती संस्थाहरूको जनतासँगको सम्बन्धलाई र खासगरी राजनीतिक सम्बन्धलाई नियमित गर्दछ। संविधानले देशको शासन पद्धतिको निर्धारण गर्दछ।[४]

संविधानलाई जनताको अधिकारको स्रोत र सरकारको शक्तिको निर्धारण गर्ने दस्तावेजको रुपमा पनि लिइन्छ। नागरिकको अधिकारको संरक्षण गर्न र सरकारको शक्तिको सिमाङ्कन गर्न संविधान अत्यावश्यक मानिन्छ। थोमस पेन (Thomas Paine) ले लिखित संविधानलाई स्वतन्त्रताको लागि त्यत्तिकै अत्यवश्यक मानिन्छ जति भाषाको लागि व्याकरणको आवश्यकता पर्दछ (constitutions are to liberty what a grammar to language) भनी संविधानको आवश्यकताका बारेमा आफ्नो धारणा राखेका छन्।

संविधानलाई मुलुकको मूल कानून भनिन्छ। यो सबै मानव निर्मित कानून भन्दा सर्वोच्च मानिन्छ। (The Constitution is said to be the supreme law of the land. It is considered as the “god of all man-made laws”.)[५]

१ नृपध्वज निरौंला, नेपालमा संवैधानिक विकासक्रमः एक विश्लेषण, संवैधानिक कानून स्रोत सामग्री, (दो.सं. २०७७), महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, काठमाडौं, पृ. ९।

२ भरतमणि जङ्गम वि. संसद सचिवालय समेत, ने.का.प. २०५८ अंक ९/१०।

३ Walter F. Murphy, “Constitutions, Constitutionalism, and Democracy,” in *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, ed. Douglas Greenberg et al. (New York / Oxford: Oxford University Press, 1993), p. 8.

४ Wade and Philips, Constitutional and administrative Law, 9th ed. p. 1

५ Angel Aguirre, Jr. & Ramsey Domingo Pichay, Postulates in Constitutional Law, Revised Edition 1992, Lex Scripta Suprema Publishers, Inc., p. 3.

संविधानलाई कानून प्रणालीको वैधानिकताको स्रोत मान्ने गरिन्छ।[६] संविधानले आफ्नो वैधानिकता आफै घोषणा गरेको हुन्छ। संविधानले राज्यका अङ्गहरूको सिर्जना गर्ने, शक्तिको बाँडफाँड गर्ने, हक अधिकारको प्रत्याभूति गर्ने, र राज्यका अङ्गहरूलाई जिम्मेवार बनाउने दस्तावेज भएको कारण संविधानलाई देशको मूल कानून भनिएको हो।[७] संविधानले राज्यलाई नै सञ्चालन गर्दछ। त्यसैले यो मूल कानून हो तर अरु कानूनहरू राज्यद्वारा शासन व्यवस्था कायम राख्न प्रयोग गरिन्छन्।[८] राज्यमा निर्मित हुने कानून संविधान अनुकूल हुनु पर्दछ। सरकारले संविधान र संविधान अनुसार निर्माण गरिएका कानून अनुसार शासन सञ्चालन गर्नु पर्दछ। नेपालको संविधान, २०७२ को धारा १ मा यो संविधान देशको मूल कानून हुने, संविधानसँग बाँझिएका कानूनहरू बाँझिएको हदसम्म अमान्य र बदर हुने व्यवस्था गरी संविधानलाई मूल कानूनको रुपमा घोषणा गरेको छ। संविधानलाई सर्वोच्च कानूनको मान्यता दिनुपर्ने कारणहरू देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :

(क) संविधान सार्वभौमसत्ता एवं राजकीयसत्ता निहित भएकाहरूबाट निर्माण हुने हुँदा,

(ख) कानून बनाउने विधायिकालाई संविधानले निर्माण गर्ने हुँदा विधायिकी कानून संविधान सरह नहुने,

(ग) यसको बन्धनकारितालाई अक्षुण्ण राखी राजनीतिक स्थायित्व कायम राख्न।

संविधान राज्य सञ्चालन गरिने मूल कानून र सिद्धान्तहरूको संग्रह हो। यसले सरकारको काम कर्तव्य तोक्दछ। नागरिक अधिकारको उल्लेख गर्दछ। सरकारभन्दा संविधान जेठो मानिन्छ। संविधान सरकारको सिर्जना होइन। संविधान सरकारको सिर्जना नभएर सरकारको जननी हो। यो सरकारभन्दा पुरानो वा अगाडि आएको मानिन्छ चाहे संविधान सरकारभन्दा पछि नै बनेको किन नहोस् किनकि यो नै सरकारको वैधताको आधार हो र सरकारले शक्ति यसैबाट प्राप्त गरेको मानिन्छ।[९] संविधान सरकारलाई आफ्नो अधिकार संरक्षण गर्ने शर्तमा जनताले दिएको शक्तिको

---

६ भरतराज उप्रेती समेत (सं.), नेपालको संवैधानिक कानूना, कानून अनुसन्धान तथा विकास फोरम (फ्रिडिल), २०५४ पृ. २१।

७ श्यामकुमार भट्टराई, संवैधानिक तथा प्रशासकीय कानून, (दो.सं. २०७५), सोपान मासिक, काठमाडौं, पृ. ९।

८ There are two kinds of laws, one which governs the State and the other by means of which the State governs. Dr CD Jha's Judicial Review of Legislative Acts (2nd ed.), LexisNexis Butterworths Wadhwa, Nagpur, 2009 p. 29.

९ रेवतीराज त्रिपाठी, संविधान, संवैधानिक कानून र संविधानवाद, न्याय प्रशासनका विविध आयामहरू, (२०६७), सोपान मासिक, काठमाडौं, पृ. २१८।

आधार हो। संविधानबिनाको सरकार अधिकारबिनाको शक्ति जस्तै हुन्छ। यो सरकार स्थापना र सञ्चालन गर्ने वैधानिक लिखत हो।[10] सरकारलाई शक्ति दिने नै संविधान हो। सरकार गठन गर्ने आधार नै संविधानले दिएको हुन्छ। त्यसकारण संविधानभन्दा जेठो सरकार हुनै सक्दैन।

संविधान राज्य सञ्चालन गर्ने राजनैतिक एवं कानूनी दस्तावेज हो। यसको आधारमा जनता र शासककाबीच अधिकार र कर्तव्यको सीमा रेखा कोरिएको हुन्छ। संविधान देशको दर्पण हो, जसको सामान्य अध्ययनबाट देशको राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक आदि अवस्थाहरू मापन गर्न सकिन्छ। यसले राज्य सञ्चालन गर्ने महत्वपूर्ण विधिको भूमिका खेलेको हुन्छ । राज्यका प्रमुख अङ्गहरूको गठन, सञ्चालन र त्यसको राज्य संयन्त्रमा खेल्ने भूमिकाको बारेमा व्यवस्था गरेको दस्तावेज संविधान हो। यो राज्य सञ्चालन गर्नका लागि आवश्यक तत्व मात्र नभई राज्यका सम्पूर्ण जनताको अधिकार प्रत्याभूति गर्ने लिखत पनि हो। शासकको अधिकारक्षेत्र र जनताको अधिकारबीच समन्वय स्थापित गर्ने माध्यम पनि संविधान नै हो। यो जनता र शासकलाई अधिकार र शक्ति दिने प्रमाणपत्र हो। यसले सरकार र जनताबीच सन्तुलन राख्ने काम गर्दछ। संविधानले सरकारको शक्ति र जनताको अधिकारको व्यवस्था गरी यी दुवैमा सन्तुलन कायम गर्ने नियामकको काम गर्दछ। राज्य सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने विभिन्न निकायहरूको गठन, कार्यक्षेत्र किटान र ती निकायमा काम गर्ने सार्वजनिक अधिकारीको अधिकार तथा कर्तव्य तोक्ने काम पनि संविधानले गर्दछ।

संविधान कुनै पनि मुलुकको शासन पद्धतिको नयाँ शुरुवात (fresh start) हो। यसले शासन प्रणालीको व्यवस्था गर्दछ। संवैधानिक निकायको स्थापना र अधिकारक्षेत्रको व्यवस्था गर्दछ। संविधानलाई सङ्कुचित र व्यापक गरी दुई अर्थमा परिभाषित गरिन्छ। सङ्कुचित अर्थमा संविधान कानूनसम्मत नियमहरूको सँगालो मात्र हो भनिन्छ। के. सी. ह्वेयरका अनुसार सामान्य अर्थमा संविधानलाई कुनै पनि मुलुकको सरकारको सम्पूर्ण प्रणाली (the whole system of government) को रुपमा लिनु पर्ने मान्यता राख्दछन्।[11] व्यापक अर्थमा संविधानलाई कानूनसम्मत तथा असम्मत नियमहरूको सँगालोको रुपमा लिने गरिन्छ। यस भित्र ती सबै कानूनी र कानून इतर नियमहरू पर्दछन् जसले सरकारको स्थापना गर्नुको साथै नियमित गर्दछन् वा शासित गर्दछन्। ती नियमहरू आंशिक रुपमा कानून हुन्छन् किनकि अदालतले तिनलाई मान्यता दिन्छ र कार्यान्वयन गर्दछ। केही नियमहरू

१० भट्टराई, पूर्वपाद टिप्पणी ७, पृ. ५।

११ K.C. wheare, MODERN CONSTITUTION, Oxford University Press, 1966, p.1.

आंशिक रुपमा प्रचलन, समभ्रुदारी, प्रथा वा परम्पराको रुपमा रहेका हुन्छन् जसलाई अदालतले कानूनी रुपमा मान्यता दिएको हुँदैन ।[१२] अदालतबाट लागू गर्न नसकिने भए पनि सरकार सञ्चालन र नियमन गर्न त्यस्ता कानून इतर नियमहरूको भूमिका गौण भने हुँदैन ।

समग्रमा संविधानलाई यसप्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छ :[१३]

- संविधान राज्यको आधारभूत कानून हो ।
- राज्य सञ्चालनको मार्गदर्शन एवं राज्यको अनुशासनको प्रतिविम्ब हो ।
- राज्यका प्रमुख निकायको काम, कर्तव्य र अधिकारको निर्धारक हो । सबै राज्य संयन्त्रको अधिकारको स्रोत हो ।
- सीमित सरकारको संस्थापक हो ।
- नागरिकका हक अधिकारको प्रमुख संरक्षक हो । हक अधिकार हनन् भएमा पुनर्स्थापन गराउने निकाय हो ।
- जनताको सहमतिको अनुबन्ध हो जसले उनीहरूको चाहना र आकांक्षाहरूलाई व्यक्त गर्दछ ।
- यसले देशको वर्तमान तथा भविष्यको आचरण तथा व्यवहारलाई नियमित र व्यवस्थित गर्दछ ।
- राष्ट्रको आत्मा हो (संविधानविनाको देश आत्माबिनाको शरीरजस्तो हुन जान्छ । जहाँ सधैं अराजकताले निवास गर्दछ । यसैले यो सदैव जीवन्त दस्तावेजको रूपमा रहन्छ) ।
- यो सर्वस्वीकार्य मान्यता हो (यसको अपरिहार्यता राजतन्त्रात्मक, गणतन्त्रात्मक, एकात्मक, सङ्घात्मक जुनसुकै किसिमको राज्यव्यवस्थाको लागि उत्तिकै महत्वपूर्ण रहेको हुन्छ) ।
- शान्ति स्थापना, सहकार्य एवं विकास गर्ने प्रमुख संयन्त्र एवं साधन हो ।
- यो एउटा राजनीतिक तथा कानूनी दस्तावेज हो (राज्यशक्तिको प्रयोग तथा वितरणसँग सम्बन्धित भएकाले यो राजनीतिक र यसका प्रावधान उल्लङ्घन भएमा अदालतबाट प्रचलन तथा व्याख्या गरिने भएकाले यो कानूनी दस्तावेज हो) ।

---

१२ Ibid, p. 2

१३ कृष्णप्रसाद सुवेदी र श्यामकुमार भट्टराई, सार्वजनिक प्रशासन, सोपान मासिक, काठमाडौं, २०६७ ।

- यसले सार्वभौम शक्तिलाई विभिन्न निकायमा बाँडफाँड गर्दा जनताको सर्वोत्तम हित र इच्छालाई ध्यानमा राखेको हुन्छ ।

३. **संविधानवाद**

संविधानवाद एउटा अवधारणा हो । यसले जनताप्रति उत्तरदायी र सिमित सरकारको परिकल्पना गरेको हुन्छ। साथै शासन व्यवस्था लोकतान्त्रिक हुनु पर्ने विश्वास गर्दछ। संक्षेपमा संविधानवाद भनेको सिमित सरकारको अवधारणा हो। तर कमजोर सरकार भन्ने होइन। संविधानवादबिना लोकतन्त्रको परिकल्पना गर्न सकिँदैन । संविधानवाद लोकतन्त्रको आधारभूत सिद्धान्त, सरकारको स्वेच्छचारिता र निरङ्कुशतालाई नियन्त्रण गरी जनताप्रति उत्तरदायी बनाउनको लागि विकसित विचार वा अवधारणा हो । संविधानवाद आफैमा एउटा त्यस्तो मूल्य वा मान्यता (value) हो जसले शासन वा सरकारको अपरिहार्यतालाई अस्वीकार गर्दैन तर त्यस्तो शासन स्वेच्छाचारी, निरङ्कुश वा अतिवादी हुन नहुने कुरामा सर्वाधिक जोड दिन्छ ।[१४] यो निरङ्कुश, अनुत्तरदायी शासनको विपरित धारणा हो ।

राज्यलाई एक अत्यावश्यकीय खराबी (necessary evil) भनिन्छ । आवश्यक यस अर्थमाकी मानव समाजको अस्तित्वको लागि यो अत्यावश्यक वा अनिवार्य छ । राज्यलाई खराबी भन्नुको कारण यससँग शक्ति अन्तरनिहित हुन्छ जसको दुरुपयोगले व्यक्तिगत स्वतन्त्रता हनन हुने सम्भावना रहन्छ। राज्यमा रहेका यी दुई तत्वहरू मध्ये खरावीलाई नियन्त्रण गर्ने र अत्यवश्यक तत्वलाई अगाडि बढाउने उद्देश्यले राजनीतिक दार्शनिकहरूद्वारा विकसित मूल्यहरूलाई संविधानवाद भनिन्छ ।[१५] संविधानवादले सरकारको अपरिहार्यतालाई स्वीकार गर्दै यसको शक्तिलाई सीमित पार्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ । संविधानवादको अवधारणा स्वेच्छाचारी, निरङ्कुश वा अतिवादी सरकारको विपरित धारणा हो ।

संविधानवादले शासनको वैधता (legitimacy) मा जोड दिन्छ । सरकार र शासन संविधान एवम् कानूनसम्मत हुनुका साथै जनताप्रति उत्तरदायी र जनताबाट अनुमोदित हुनु पर्ने मान्यता राख्दछ ।[१६] संविधानवाद अन्तर्गत ती विस्तृत सिद्धान्त र नियमहरू पर्दछन् जसले सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले आफ्नो अधिकारको प्रयोगगर्दा निश्चित सिद्धान्तहरूको पालन गर्नु अनिवार्य मान्दछ, उनीहरूको अधिकारमा

१४ पूर्णमान शाक्य, संविधानवाद, संवैधानिक कानून स्रोत सामग्री, (२०७७), महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, काठमाडौं, पृ. २ ।

१५ त्रिपाठी, पूर्वपाद टिप्पणी ९, पृ. २२७ ।

१६ भट्टराई, पूर्वपाद टिप्पणी ७, पृ. २८ ।

अङ्कुश लगाउँछ र मानव जीवनलाई जीउन योग्य बनाउँछ र जीवनको गुणस्तर वृद्धि गर्दछ।[१७]

संविधानवाद लोकतान्त्रिक सरकारको मेरुदण्ड हो। यसको मुख्य उद्देश्य जिम्मेवार तथा उत्तरदायीपूर्ण सरकारको सुनिश्चितता गर्नु हो। आधुनिक लोक कल्याणकारी राज्यको अवधारणाले नागरिकका अधिकारलाई पूर्णरुपले संरक्षण गर्दै सुशासनमा जोड दिएको हुन्छ। प्रजातन्त्रबिना लोक कल्याणकारी राज्य स्थापना हुँदैन र संविधानवादबिना प्रजातन्त्र रहन सक्दैन। संविधानवादका माध्यमबाट सरकारको बैधानिकता जाँच्न सकिन्छ। वैधानिक सरकार हुनका लागि संविधानवादलाई पूर्ण रुपले अँगालेको हुनु पर्दछ। संविधानवादले संवैधानिक र लोकतान्त्रिक राज्य निर्माण गर्न सघाउ पुऱ्याउँदछ।

संविधानवाद एउटा आदर्श, मूल्य वा मान्यता हो जसले सरकारलाई वैधता दिन्छ, जनताका स्वतन्त्रतामा हस्तक्षेप गर्नवाट नियन्त्रण गर्दछ र सरकार सञ्चालनका निश्चित प्रक्रियाको सिफारिस गर्दछ। यसले एकातिर सरकारलाई नियन्त्रण गर्दछ भने अर्कोतर्फ सरकारलाई अधिकार र वैधता समेत दिन्छ।[१८] संविधानवाद संविधान अनुकूलकको शासन व्यवस्था मात्र होइन। यो लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा हुनु पर्ने गुण, मूल्य मान्यता र संस्कार हो। संविधान अनुसार शासन गर्दैमा संविधानवाद हुने होइन। संविधानबिना पनि संविधानवादको परिकल्पना गर्न सकिन्छ। संवैधानिक मूल्य, संस्कार र मान्यता अनुसार देशको शासन प्रणाली सञ्चालन भएको छ भने त्यो शासन प्रणालीलाई संविधानवादमा सञ्चालित रहेको मान्न सकिन्छ। उदाहरणको रुपमा बेलायतलाई लिन सकिन्छ। त्यहाँ स्पष्ट देखिने संविधान छैन, तर संविधानवाद रहेको छ। त्यसकारण जसरी आमा हुनु र मातृत्व हुनु फरक हो। आमा हुँदैमा मातृत्व नहुन सक्छ, आमाबिना पनि मातृत्व हुन सक्छ।

४. संविधानवादका आवश्यक शर्तहरू

४.१ परम्परागत दृष्टिकोण

- संविधान लिखित हुनु पर्दछ,
- संविधानबमोजिम सरकार सञ्चालन हुनु पर्दछ।

४.२ आधुनिक दृष्टिकोण

परम्परागत संविधानवाद प्राविधिक र बढी औपचारिक विषयमा केन्द्रित भयो।

---

१७ त्रिपाठी, पूर्वपाद टिप्पणी ९, पृ. २२७।

१८ ऐजन, पृ. २२९।

परम्परागत संविधानवादले संविधान निर्माण प्रक्रियालाई पनि ध्यान दिन सकेन। केवल संविधानभित्रका विषयवस्तुलाई मात्र जोड दियो। त्यसैले संविधानका विषयवस्तु मात्र नभई संविधानप्रति अपनत्व बनाउन समेत संविधान निर्माण प्रक्रिया लोकतान्त्रिक विधि र सहभागितामूलक हुनु पर्ने मान्यता आधुनिक संविधानवादले राख्दछ। यसले सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रियाका साथै संविधान पनि समावेशी हुनु पर्ने मान्यता राख्दछ। संविधानले समाजमा विद्यमान विविधता व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ। समग्रमा परम्परागत संविधानवादले सरकारको अधिकारमा नियमन र नियन्त्रणको कुरामा जोड दिएको थियो। आधुनिक संविधानवादले अधिकारको नियन्त्रणको साथसाथै सरकारको कार्य कुशलता र सक्षमता समेतलाई समेटेको पाइन्छ।

४.३ **संविधानवादका प्रकारहरू**

१. **राजनैनिक संविधानवाद**

राजनीतिक प्रक्रियाको माध्यमबाट शक्तिको दुरुपयोग हुन नदिने संयन्त्रलाई राजनैतिक संविधानवाद भनिन्छ। राजनीतिक संविधानवाद सरकारमाथिको नैतिक नियन्त्रण हो। राजनीतिक संविधानवादमा अदालती प्रक्रियाद्वारा लागू गर्न गराउन कानूनइतर (non legal) तथा नैतिक (moral) प्रकृतिका संयन्त्रहरू पर्दछन्। जसको कानूनी शक्ति नहुने भए तापनि असल सरकार वा सुशासन कायम गर्नमा महत्वपूर्ण भूमिका रहने गर्दछ।[१९] संसदीय व्यवस्थामा सरकार जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरू प्रति उत्तरदायी हुने हुनाले राजनीतिक संविधानवादको महत्व छ। यस अन्तर्गत बालिग मताधिकार तथा आवधिक निर्वाचन, संसदीय उत्तरदायित्व, स्वतन्त्र संवैधानिक निकायहरू, स्वतन्त्र प्रेस, सवल प्रतिपक्ष जस्ता विषयहरू पर्दछन्।

२. **कानूनी संविधानवाद**

कानूनी संविधानवाद भनेको सरकार माथि कानूनी नियन्त्रण हो। न्यायिक प्रक्रियाको माध्यमबाट सरकारलाई अनुत्तरदायी र निरङ्कुश हुन नदिई संविधान र कानूनबमोजिम राज्य सञ्चानलका लागि न्यायिक पुनरावलोकन यस अर्न्तगत पर्दछ। कानूनी संविधानवादलाई उपचारात्मक संविधानवाद पनि भन्ने गरिन्छ।[२०] चार्ल्स एच.म्याक इलवाइनले संविधानवादका दुई परस्पर सम्बन्धित तत्वहरू स्वेच्छाचारी शक्तिविरुद्ध कानूनी नियन्त्रण र शासितहरूप्रति शासकको उत्तरदायित्वका लागि अझै पनि स्वतन्त्रताप्रेमीहरू लडी रहनुपरेको उल्लेख गरेका

---
१९ शाक्य, पूर्वपाद टिप्पणी १४, पृ. ५।
२० ऐजन, पृ. ३।

छन् ।[२१] कानूनी संविधानवाद भनेको सरकारमाथि कानूनी नियन्त्रण हो जसको आदर्श उदाहरण अमेरिकी व्यवस्थालाई लिन सकिन्छ । अमेरिकी संविधानवादका तत्वहरूमा संवैधानिक सर्वोच्चता, प्रजातान्त्रिक राज्य व्यवस्था, शक्ति पृथकीकरण, न्यायिक स्वतन्त्रता र न्यायिक पुनरावलोकन र नागरिक स्वतन्त्रता रहेका छन् ।[२२] संविधानको सर्वोच्चता कायम राख्न र कानूनको शासनको प्रवर्द्धन गर्नका लागि कानूनी संविधानवादको क्रियाशीलता आवश्यक र अपेक्षित हुन्छ । संविधानको सर्वोच्चता, मौलिक हकको व्यवस्था, संविधानको आधारभूत संरचना, शक्तिको पृथकीकरण, स्वतन्त्र न्यायपालिका, न्यायिक पुनरावलोकन जस्ता विषय कानूनी संविधानवादका विषयहरू हुन् ।

५. नेपालको संविधानमा संविधानवाद

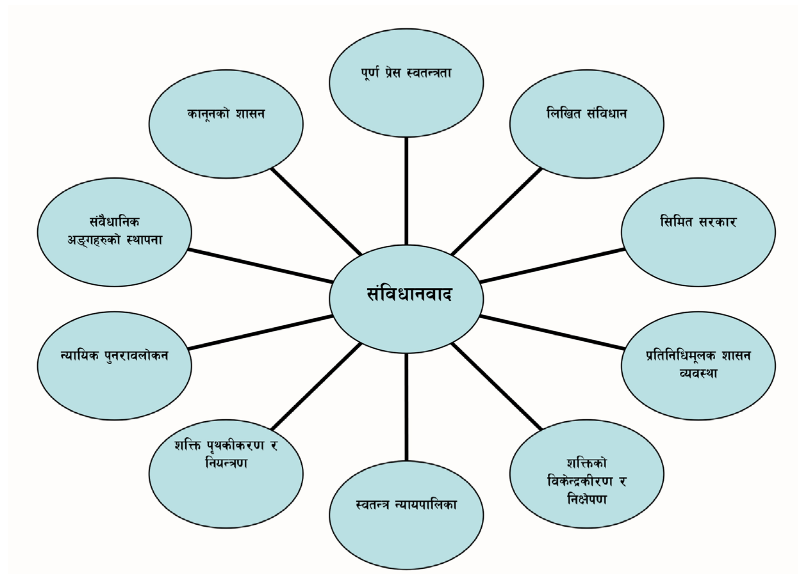
संविधान सभाबाट जारी भएको नेपालको संविधानले लोकतान्त्रिक मूल्य, मान्यता र आदर्शहरूलाई अङ्गिकार गरेको कारण संविधानवाद अनुकूल रहेको मानिन्छ । संविधानमा संविधानवादसँग सान्दर्भिक विषयहरू देहायबमोजिम रहेका छन् ः

- संविधानलाई मूल कानून घोषणा,
- मौलिक हकहरूको व्यवस्था,
- शक्ति पृथकीकरण एवं शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको व्यवस्था,
- स्वतन्त्र न्यायपालिका,
- कानूनको शासन स्थापना,
- प्रतिनिधिमूलक शासन व्यवस्था,
- स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं आवधिक निर्वाचन,
- संवैधानिक अङ्गहरूको स्थापना,
- न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार,
- शक्तिको विकेन्द्रीकरण र निक्षेपण,
- संविधान संशोधनको प्रावधान,
- पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, आदि ।

---

२१ Charles H Mc Ilwain, Constitutionalism Ancient and Modern, /www.constitution.org/cmt/mcilw/mcilw.htmp. p. 22

२२ त्रिपाठी, पूर्वपाद टिप्पणी ९, पृ. २३१ ।



६. संविधानवाद सम्बन्धमा न्यायिक दृष्टिकोण

लिखित संविधान भएको मुलुकमा संवैधानिक सर्वोच्चता रहेको हुन्छ। संविधानको सर्वोच्चता कायम गर्ने क्रममा watch dog को रुपमा अदालतलाई न्यायिक पुनरावलोकन गर्न सक्ने अधिकार रहेको मानिन्छ। राज्यका प्रमुख अङ्गमध्ये कम हानिकारक अङ्गको रुपमा रहने अदालत स्वतन्त्र रहनु पर्ने मान्यता राखिन्छ। संविधानवादका लागि लोकतन्त्र, स्वतन्त्र न्यायपालिका र न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार अदालतमा रहेको हुनु पर्दछ। संविधानको संरक्षकको भूमिकाको रुपमा रहेको सर्वोच्च अदालतले संविधानवादका विषयमा विभिन्न रिट निवेदन उपर सुनुवाइ गरी आफ्नो न्यायिक दृष्टिकोण उल्लेख गरेको छ। ती मध्ये प्रतिनिधिमूलक दृष्टिकोणहरू देहायबमोजिम रहेका छन् :

ओम प्रकाश अर्याल वि. लोकमान सिंह कार्कीसमेत[२३]

- लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यता, कानूनको शासन, संविधानवाद आदिका दृष्टिले हेर्दा राज्यका सबै काम कारवाही र क्रियाकलापको मापन गर्ने आधार भनेको संविधान नै हो। राजनीतिक गतिविधि र क्रियाकलाप

२३ नेकाप २०७३, अंक ११, नि.नं. ९७१०।

समेत संविधानको दायराभित्र अर्थात संविधान अन्तर्गत रहेर नै सञ्चालित हुनु पर्दछ। संविधानले निर्धारण गरेको सीमारेखाभन्दा बाहिर गरिएको राजनीतिक सहमतिले वैधता प्राप्त गर्न सक्दैन। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था र संविधानवादको मान्यता अनुसार संविधान अनुसार राजनीति निर्देशित र सञ्चालित हुनु पर्दछ। संविधान बाहिर गएर राजनीति सञ्चालित हुन सक्दैन।

अधिवक्ता डा. चन्द्रकान्त ज्ञवालीसमेत वि. प्रधानमन्त्री, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौंसमेत[२४]

- आवधिक निर्वाचन लोकतन्त्रको आधारभूत सर्त र चरित्र हो। निर्वाचनबिनाको लोकतन्त्र पानीबिनाको माछा जस्तै हो। अर्थात् आवधिक निर्वाचनबिना लोकतन्त्रको परिकल्पनासमेत गर्न सकिँदैन। निर्वाचन नागरिक अधिकार तथा मौलिक मानव अधिकारको विषय पनि हो। नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा "जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण" गर्ने भन्ने कुरा उल्लेख भएको पाइन्छ।
- लोकतन्त्र भनेको कानूनी शासन र संविधानवादको आधारशीला हो जसलाई जनताद्वारा छानिएका प्रतिनिधिले शासन गर्ने प्रणालीको रूपमा पनि लिइन्छ। आवधिक निर्वाचनको माध्यमद्वारा जनतालाई शासनमा सहभागिता गराई उनीहरूको सर्वोत्तम हित हुने कार्य गर्दै जनताप्रति उत्तरदायी हुने शासन व्यवस्था नै लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था हो। त्यसैले लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको लागि आवधिक निर्वाचन निर्विकल्प सर्तको रूपमा रहेको पाइने।

अधिवक्ता माधवकुमार बस्नेत वि. अध्यक्ष, न्याय परिषद् सचिवालय, कुपण्डोल, ललितपुरसमेत[२५]

- संवैधानिक परीक्षणको माध्यमद्वारा संविधान प्रतिकूल बनेका कानूनलाई अमान्य र बदर घोषित गरी नागरिकको मौलिक हकको संरक्षण गर्ने,

२४ नेकाप २०७४, अंक ७, नि.नं. ९८४०।
२५ नेकाप २०७५ अंक ४, नि.नं. ९९८५ (बृहत् पूर्ण इजलास)।

संविधानवादको मान्यतालाई स्थापित गर्ने, कानूनको शासन कायम गर्ने र शासकीय सुव्यवस्था, नियन्त्रण र सन्तुलन कायम गर्ने महत्वपूर्ण अधिकार र जिम्मेवारी संवैधानिक इजलासमा रहेको हुँदा यसको अविच्छिन्न निरन्तरता र क्रियाशीलता वाञ्छनीय देखिन्छ। इजलास नै गठन नभएको वा निरन्तर रूपमा क्रियाशील हुन नसक्ने स्थिति देखिनु उचित होइन। निःसन्देह यो गम्भीर विषय हो। नेपालको संविधानमा यस्तो शून्यताको स्थितिको परिकल्पना गरेको नदेखिने।

सान्त्वना सुवेदीसमेत वि. सहरी विकास मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौंसमेत[२६]

- संविधानवादलाई अनुसरण गर्ने लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा स्थापित हकहरूविरूद्ध जाने अधिकार कसैलाई हुँदैन भन्ने कुरालाई कडाईका साथ पालन गरिन्छ। सरकार वा सो सम्बद्ध निकायहरूलाई आर्थिक वा अन्य कारण देखाई हकहरूको संरक्षण गर्नुपर्ने आधारभूत दायित्वबाट पन्छिने अवसर दिइँदैन। हकहरू सुविधाअनुसार पालन गर्न वा नगर्न सकिने विषय हुँदै होइनन्। प्रत्याभूत हकहरूको उपेक्षा गरी सम्पत्तिउपर सहजै आक्रमण गर्न सकिन्छ भन्ने कदापि सोचिनु हुँदैन। यस्तो सोच, समझ र विश्वास लोकतन्त्र वा विधिको शासनको विरूद्ध हुन्छ।

रणबहादुर शाह वि. नेपाल राष्ट्र बैंक, केन्द्रीय कार्यालय, बालुवाटार, काठमाडौंसमेत[२७]

- संविधानवादको प्रवर्द्धनको निम्ति संविधानको अक्षरशः पालना अत्यावश्यक हुन्छ र संविधानतः प्रत्याभूत गरिएका मौलिक हकहरूको संरक्षण, सम्बर्द्धन र प्रचलनका निम्ति अदालत अन्तिम व्याख्याता पनि हो। यसर्थ संविधानतः मौलिक हकका रूपमा प्रत्याभूत गरिएको सम्पत्तिसम्बन्धी हकको प्रचलनमा नागरिकले बाधा व्यवधान खेप्नु कानूनी शासनको मक्सदविपरीत हुन जाने।

७. निष्कर्ष

लोकतन्त्र, कानूनी शासन र असल सरकारका लागि संविधान पूर्वशर्त हो। संविधान अनुसार शासन सञ्चालन गर्नु मात्र पर्याप्त हुँदैन। संविधान र संवैधानिक मूल्य मान्यता सम्बन्धी समग्र अवधारणालाई संविधानवादको रुपमा लिनु पर्दछ। संविधानमा उल्लेख गरिएका अक्षरलाई मात्र महत्व नदिई संवैधानिक मूल्य, मान्यता,

२६ नेकाप २०७५, अंक ९, नि.नं. १०१०२।
२७ नेकाप २०७५, अंक ११, नि.नं. १०१३४।

संस्कार समेतको अनुशरण र अवलम्बन संविधानवादको क्षेत्रभित्र पर्दछ। शासन सञ्चालन गर्ने कार्य आफैमा राजनीतिक पद्धतिमा अडेको हुन्छ। राजनीति नैतिकता, मूल्य मान्यता र संस्कारले अगाडि बढेमा स्वतः संविधानवादको अवलम्बन हुन जान्छ। सिद्धान्तका अवधारणामा सूत्रबद्ध रुपमा उल्लेख गरिएका संविधानका अक्षरलाई मात्र हेरेर संवैधानिक मूल्य मान्यता भेट्न सम्भव नहुन सक्दछ। सत्ता आफै शक्ति र अधिकारको भोको रहेको हुन्छ। नागरिकका अधिकार कुण्ठित गर्न उद्यत रहेको हुन्छ। सरकारको निरङ्कुशता रोक्न र नागरिकलाई असल शासन प्रदान गर्नका लागि संविधानवादको अवधारणा विकास भएको हो। संविधान बनाउनु र सो संविधान अनुसार शासन गर्नु मात्र संविधानवाद हुँदैन। नागरिकको सहभागितामा समावेशी र विविधता व्यवस्थापनलाई स्वीकार गरेको लोकतान्त्रिक संविधान निर्माण गर्नु एवं सो संविधानको मूल्य, मान्यतामा रही जनताप्रति उत्तरदायी शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्नु संविधानवादको परिकल्पना हो। शासन सञ्चालनसँग नजिक हुने राजनीतिक दलमा नैतिकता, प्रजातान्त्रिक संस्कृति र राजनीतिक संस्कार उच्च हुनु पर्दछ। संविधानलाई व्यक्तिगत एवं दलीय स्वार्थ पूर्ति गर्ने माध्यमका रुपमा नलिई जनतालाई अधिकतम सेवा दिने र असल शासन प्रदान गर्ने माध्यम मान्नु पर्दछ। शासकले राजनीतिक संस्कार युक्त संवैधानिक व्यवहार (Good & Strong Political Culture) देखाउन सक्नु पर्दछ। संविधानमा उल्लेख गरिएका व्यवस्थालाई मूर्तरुप दिने र जिवन्त बनाउने राजनीतिक संस्कार र मूल्य मान्यताले हो। शक्तिको दम्भ, दोहन र आडम्बरबाट संविधानको मर्म र मूल्यलाई कुल्चने अभ्यासले संविधानमा लेखिएका शब्द र व्यवस्थाले मात्र असल शासन दिन सक्दैन। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था सञ्चालन हुन सक्दैन। संविधानवादको अवस्था कायम समेत रहन सक्दैन।

सन्धि सम्झौतासम्बन्धी नेपालको कानूनी व्यवस्थाको सिंहावलोकन



✍ अरुणा जोशी*

पृष्ठभूमि

आजको विश्व भनेको स्वाधीन राष्ट्रहरूको सम्बन्धको समग्रता हो। कुनै पनि राष्ट्र अर्को राष्ट्रमा हुने गतिविधिबाट अछुतो रहन सक्ने अवस्था छैन। कुनै न कुनै रुपमा राष्ट्रहरू तथा राष्ट्र र अन्तर्राष्ट्रिय संघ, संगठन, अन्तर सरकारी संगठन बीच समन्वय, सहयोग र सहभागितामा कामहरू भैरहेका छन्। यस्तै किसिमको द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध स्थापना गर्न द्विपक्षीय र बहुपक्षीय अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौता गरिन्छ। अर्को अर्थमा भन्ने हो भने राष्ट्रहरू तथा राष्ट्र र अन्तर्राष्ट्रिय तथा अन्तरसरकारी संघ, संगठन बीच सम्पन्न हुने विभिन्न सन्धि, सम्झौता अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको मुख्य स्रोतकै रुपमा रहन्छ।

अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौताको आधारमा नै राष्ट्रहरूले अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चमा आफ्नो उपस्थिति दर्शाउने, राष्ट्रको विकासमा सहायता, सहयोग प्राप्त गर्ने, व्यापार, व्यवसायमा सहजीकरण गर्ने, सामाजिक, सांस्कृतिक विकासमा आदानप्रदान गर्ने तथा विश्वव्यापी मान्यताका मानव अधिकार, कानून र न्यायका सिद्धान्तको परिपालना गर्ने गर्छन्। सन्धि, सम्झौताको आधारमा नै अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग, समन्वय, शान्ति र सुरक्षा सम्भव भएको पनि छ। सबै सन्धि सम्झौता *pacta sunt servanda* अर्थात् असल नियत र विश्वासको आधारमा पालना गरिन्छ।

यस सन्दर्भमा हेर्दा विश्व मानचित्रमा सानो देखिने नेपालले पनि एउटा सार्वभौम राष्ट्रको रुपमा अन्य थुप्रै राष्ट्र र अन्तर्राष्ट्रिय तथा अन्तरसरकारी संघ, संगठनसँग विभिन्न विषय र क्षेत्रमा सन्धि सम्झौता गरेको छ। नेपाल पक्ष भएका करीब १७०

**** सहसचिव, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय***

वटा बहुपक्षीय तथा १६०० भन्दा बढी द्विपक्षीय सन्धि सम्झौताका विषय, प्रकृति, क्षेत्र फरक फरक भए तापनि यिनको परिपालना नेपालको संवैधानिक व्यवस्था, कानूनी रुपरेखा तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता बमोजिम नेपालले गर्नुपर्ने हुन्छ र गर्दै आएको पनि छ।

सन्धिको परिभाषा

दुई वा दुई भन्दा बढी राष्ट्र वा अन्तर्राष्ट्रिय तथा अन्तरसरकारी संघ, संगठनसँग सहयोग र समन्वयका विभिन्न आयामहरू समेटिएर गरिएको लिखतलाई सन्धि भनिन्छ। सन्धिलाई Vienna Convention on Law of Treaties, 1969 ले "an int'l agreement concluded between States in written form governed by International Law whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments, whatever its particular designation." भनी परिभाषित गरेको छ। त्यसै गरी, Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986 ले "treaty" means an international agreement governed by international law and concluded in written form: (i) between one or more States and one or more international organizations; or (ii) between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation. भनी थप स्पष्ट र व्यवहारिक रुपमा परिभाषित गरेको छ।

नेपालको सन्दर्भमा नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ को दफा २(क) मा दुई वा दुईभन्दा बढी राज्यहरू वा कुनै राज्य र अन्तरसरकारी संगठनबीच लिखित रुपमा सम्पन्न भएको सम्झौता र यसै प्रकृतिको जुनसुकै नामाकरण गरिएको लिखत समेतलाई जनाउनेछ भनी सन्धिको परिभाषा गरिएको छ। यही परिभाषालाई सन्धि सम्पन्न गर्ने निर्देशिका, २०७७ मा समावेश गरिएको छ। माथि उल्लेख गरिएका परिभाषा अनुरुपका जुनसुकै नामाकरण भएका लिखत पनि सन्धि हुन्। Convention, Treaty, Agreement, Memorandum of Understanding, Charter, Commitment Paper, Memorandum of Association, Final Act, Protocol, Optional Protocol, Declaration, Agreed Minutes, Record of Discussion, Exchange of Letters, Note Verbale, Articles of Association सन्धिका विभिन्न प्रचलित नाम हुन्।

सन्धि सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

अन्तर्राष्ट्रिय न्यायलयको विधानको धारा ३८ (१) मा समेत व्यवस्था भए अनुरुप सन्धि अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको मुख्य स्रोत हो। सन्धिका व्यवस्थाले राष्ट्रहरू तथा अन्तर्राष्ट्रिय संगठनहरू बीचको सम्बन्धलाई व्यवस्थित गरेको छ। तर कुनै पनि राष्ट्रमा उक्त सन्धिको पालनाको सन्दर्भमा राष्ट्रिय कानूनले व्यवस्था गरेको हुन्छ। यसमा नेपालको संविधान, नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ र सन्धि सम्पन्न गर्ने निर्देशिका, २०७७ महत्वपूर्ण छन्।

नेपालको संविधान

वि.सं. २०७२ असोज ३ गते जारी भएको नेपालको संविधानले अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिको सम्बन्धमा आधारभूत व्यवस्था गरेको छ। धारा ५१ मा राज्यका नीतिको व्यवस्था गरिएको छ। सोही धाराको उपधारा (ड) मा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध सम्बन्धी नीति अन्तर्गत विगतमा भएका सन्धिहरूको पुनरावलोकन गर्दै समानता र पारस्परिक हितको आधारमा सन्धि सम्झौताहरू गर्ने व्यवस्था छ। यसको अतिरिक्त, सन्धिकै सम्बन्धमा नेपालको संविधानको धारा २७८ र २७९का व्यवस्थाहरू महत्वपूर्ण छन्।

धारा २७८ मा सन्धि सम्पन्न गर्ने अधिकारको व्यवस्था छ। सन्धि वा सम्झौता गर्ने अधिकार संघमा निहित रहनेछ भन्ने उल्लेख छ। त्यसै गरी, प्रदेशको अधिकारको सूचीमा पर्ने विषयमा सन्धि वा सम्झौता गर्दा नेपाल सरकारले सम्बन्धित प्रदेशसँग परामर्श गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। साथै, प्रदेश मन्त्रिपरिषद्ले नेपाल सरकारको सहमति लिई आर्थिक तथा औद्योगिक विषयका करारजन्य सम्झौता गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ।

धारा २७९ मा सन्धि वा सम्झौताको अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन सम्बन्धी व्यवस्था छ। यस धारामा नेपाल राज्य वा नेपाल सरकार पक्ष हुने सन्धि वा सम्झौताको अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृत वा समर्थन संघीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था छ। साथै, कानून बनाउँदा देहायका विषयका सन्धि वा सम्झौताको अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन संघिय संसदका दुवै सदनमा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य संख्याको दुई तिहाई बहुमतले गर्नुपर्ने शर्त राखिनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ;

(क) शान्ति र मैत्री

(ख) सुरक्षा एवं सामरिक सम्बन्ध

(ग) नेपाल राज्यको सिमाना, र

(घ) प्राकृतिक स्रोत तथा त्यसको उपयोगको बाँडफाँड

तर शान्ति र मैत्री तथा प्राकृतिक स्रोत तथा त्यसको उपयोगको बाँडफाँड सम्बन्धी विषयका सन्धि वा सम्झौता मध्ये राष्ट्रलाई व्यापक, गम्भीर वा दीर्घकालीन असर नपर्ने साधारण प्रकृतिका सन्धि वा सम्झौताको अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन प्रतिनिधि सभाको बैठकमा उपस्थित सदस्यहरूको साधारण बहुमतबाट हुन सक्नेछ।

साथै, कुनै पनि सन्धि वा सम्झौता संविधानको यस धारा बमोजिम अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन नभएसम्म नेपाल सरकार वा नेपालको हकमा लागू हुने छैन भन्ने उल्लेख छ।

यसको अतिरिक्त नेपालको भौगोलिक अखण्डतामा प्रतिकूल असर पर्ने गरी कुनै सन्धि वा सम्झौता गरिने छैन भन्ने उल्लेख छ।

सन्धि सम्पन्न गर्ने अधिकार संघमा निहित भएको हुँदा संविधानको अनुसूची-५ मा संघको अधिकारको सूचीमा समेत अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि वा सम्झौता, सपुर्दगी, पारस्परिक कानूनी सहायता र अन्तर्राष्ट्रिय सीमा, अन्तर्राष्ट्रिय सीमा नदी उल्लेख छ।

नेपाल सन्धि ऐन, २०४७

नेपाल सन्धि ऐनले सन्धिको प्रभाव पश्चात्‌दर्शी नहुने तथा नेपाल पक्ष भएका सन्धिको व्यवस्था सन्धिको प्रयोजनको हकमा नेपाल कानून सरह लागू हुने तथा नेपाल सरकार उपर कुनै थप दायित्व वा भार पर्न जाने र त्यसको कार्यान्वयनको लागि कानूनी व्यवस्था गर्नु पर्ने रहेछ भने त्यस्तो सन्धि कार्यान्वयनको लागि नेपाल सरकारले यथासम्भव चाँडो कानून बनाउने कारबाही चलाउनु पर्ने जस्ता सारभूत व्यवस्था गर्दै नेपाल वा नेपाल सरकार पक्ष हुने सन्धि वा सम्झौताको हस्ताक्षर, अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन सम्बन्धी कार्यविधि तथा त्यस्तो सन्धि वा सम्झौताको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था गरेको छ।

राष्ट्रपति, प्रधानमन्त्री वा परराष्ट्र मन्त्री बाहेक अरु कसैले पूर्णाधिकारबिना नेपाल वा नेपाल सरकारको तर्फबाट कुनै पनि सन्धिको सम्बन्धमा वार्ता गर्न, सन्धिको अन्तिम मस्यौदा वा प्रमाणित प्रति स्वीकार गर्न, त्यस्तो सन्धिमा हस्ताक्षर गर्न वा आरक्षण राख्न वा तत्सम्बन्धी अन्य कुनै काम गर्न नहुने व्यवस्था छ। त्यसै गरी संघीय संसदबाट सन्धिको सम्मिलन, अनुमोदन हुने तथा संसदबाट नै अनुमोदन गर्नुपर्ने बाहेकका सामान्य प्रकृतिका सन्धि नेपाल सरकारबाट भएको हस्ताक्षरबाट

लागू हुने समेत व्यवस्था छ। त्यसरी हस्ताक्षर भई लागू भएको सन्धिलाई संसदमा पेश गर्नुपर्ने समेत उल्लेख छ।त्यसैगरी, संसदबाट अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन भएका सन्धिलाई त्यसरी पारित भएको साठी दिनभित्र नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्ने हुन्छ भने त्यस बाहेकका अन्य सन्धिलाई नेपाल सरकारले उचित ठहराएमा नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्ने हुन्छ। नेपाल सरकारले उपयुक्त ठहराएका सन्धिहरू सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय संगठन वा संयुक्त राष्ट्र संघको सचिवालयमा दर्ता गराउन सक्ने व्यवस्था पनि सन्धि ऐनमा छ।

यसरी हेर्दा, नेपाल सन्धि ऐनले सन्धि सम्पन्न गर्न संविधानले दिएको आधारभूत निर्देशनमा सामान्य खाका तय गरेको देखिन्छ। तर यस ऐनले नियम बनाउने अधिकार दिएको भएतापनि हालसम्म यसको नियम बनेको अवस्था छैन।

सन्धि सम्पन्न गर्ने निर्देशिका, २०७७

सन्धि सम्पन्न गर्ने कार्यमा संलग्न निकाय तथा पदाधिकारीको जिम्मेवारी र भूमिकालाई थप स्पष्ट र पारदर्शी बनाई सन्धि सम्पन्न गर्ने कार्यविधिमा एकरूपता ल्याउने उद्देश्यले वि.सं २०७७ साल श्रावण १९ गते नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्)बाट पारित भई सन्धि सम्पन्न गर्ने निर्देशिका, २०७७ कार्यान्वयनमा रहेको छ। यसले सन्धि सम्पन्न गर्ने शुरुवातको चरण अर्थात् प्रक्रिया प्रारम्भ देखि कुन निकायको कस्तो भूमिका रहने स्पष्ट उल्लेख गरेको छ।

प्रचलित कानून, संघीय संसदको संकल्प प्रस्ताव, सर्वोच्च अदालतको फैसला, संवैधानिक आयोगको सिफारिस, वार्षिक नीति, बजेट, आवधिक योजना, कार्ययोजना वा पूर्वाधार विकास आयोजना,संयुक्त राष्ट्र संघको महासभा तथा सुरक्षा परिषद्बाट पारित प्रस्ताव वा घोषणा, मानव अधिकार सम्बन्धी विश्वव्यापी आवधिक पुनरावलोकन अन्तर्गत नेपाललाई प्राप्त सिफारिस, नेपाल पक्ष रहेको सन्धि अन्तर्गतको संयन्त्रको सिफारिस तथा टिप्पणी, द्विपक्षीय बैठक वा भेटघाटमा भएको समझदारी, अन्तर्राष्ट्रिय बैठक, सभा वा सम्मेलनको आह्वान, नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्को निर्णयका विषयमा सन्धि सम्पन्न गर्ने अधिकार हुन्छ। यसरी सन्धि गर्ने प्रक्रियामा प्रारम्भिक अध्ययन र नेपाल वा नेपाल सरकार पक्ष हुने गरी देहायको कुनै सन्धिमा सुनिश्चित हस्ताक्षर, अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन गर्ने प्रक्रिया प्रारम्भ गर्नु अघि त्यस्तो सन्धिबाट पर्न सक्ने असर वा प्रभावको सम्बन्धमा विस्तृत अध्ययन गर्नुपर्ने हुन्छ। सन्धिको मस्यौदा जाँच, वार्तामा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरूको साथै, विषय उठान गर्ने मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय, कानून मन्त्रालय, परराष्ट्र मन्त्रालय तथा विषयगत रुपमा सम्बद्ध अन्य निकायहरूको

भूमिका समेत निर्देशिकाले प्रष्ट गरेको छ। यसरी सन्धि सम्पन्न गर्ने कार्यविधिमा एकरुपता ल्याउने र अध्ययन प्रतिवेदनको आधारमा सन्धि सम्पन्न गर्ने निर्देशिकाको महत्वपूर्ण पाटोको रुपमा यसमा व्यवस्था गरिएको समन्वय समिति हो। सन्धि सम्पन्न गर्न, नेपाल पक्ष भएको सन्धिको कार्यान्वयनको समन्वय तथा सहजीकरण गर्न र तत् सम्बन्धमा आवश्यक सुझाव दिन नेपाल सरकारका मुख्य सचिवको संयोजकत्वमा समन्वय समिति रहने व्यवस्था गरिएको छ। यसका अतिरिक्त निर्देशिकामा अध्ययन प्रतिवेदन, सन्धि सम्पन्न गर्ने दिइने अख्तियारी, पूर्णाधिकार, सन्धि दर्ता, आरक्षण, घोषणा लगायतका ढाँचा समेत अनुसूचीमा उल्लेख छ। यस निर्देशिकाको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट सन्धि सम्पन्न गर्ने कार्यविधिमा एकरुपता आउनुका साथै आवश्यक र अनुसन्धानमा आधारित सन्धिको मात्र नेपाल पक्ष बन्ने स्थिति आउने छ।

Vienna Convention on Law of Treaties, 1969

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको स्रोतको रुपमा सन्धि सम्झौताको महत्वपूर्ण भूमिका छ। दुई वा दुई भन्दा बढी राष्ट्रहरू बीच विभिन्न विषय तथा क्षेत्रमा स्थापना हुने सम्बन्धको आधार निर्दिष्ट गर्नको लागि सारभूत तथा सन्धि सम्पन्न गर्ने कार्यविधिगत व्यवस्थामा एकरुपता ल्याउनको लागि Vienna Convention on Law of Treaties, 1969 लाई परम्परागत कानून (Customary law) को रुपमा नै लिइन्छ। यसको परिपालनाको लागि यसको पक्ष नभएका राष्ट्रहरूले पनि परम्परागत कानूनको रुपमा अङ्गीकार गरेका छन्। नेपालले पनि २३ मे १९६९ मा यस महासन्धिमा हस्ताक्षर गरेता पनि हालसम्म अनुमोदन गरेको छैन तर यसलाई परम्परागत कानूनको रुपमा पालना गर्दै आएको छ। नेपालको सन्धि ऐन तथा सन्धि सम्पन्न गर्ने निर्देशिकाले यही भियना महासन्धिका आधारभूत सिद्धान्त र व्यवस्था बमोजिम नै व्यवस्था गरेको छ।

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986

सन् १९६९ को भियना महासन्धिले राष्ट्रहरू बीच हुने सन्धि सम्बन्धमा व्यवस्था गरेकोमा राष्ट्र र अन्तर्राष्ट्रिय संघ, संगठन तथा अन्तर्राष्ट्रिय संघ, संगठन बीच सम्पन्न हुने सन्धिका सारभूत तथा कार्यविधिगत व्यवस्था गरिएको छ। यसलाई Vienna Convention on Law of Treaties, 1969 कै विस्तारित र थप रुपमा

लिन सकिन्छ । यस महासन्धिलाई पनि परम्परागत कानून (Customary law) को रुपमा नै लिइन्छ ।

सन्धि सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादन भएका सिद्धान्त

सन्धि सम्पन्न गर्ने तथा नेपालको कानून सरह कार्यान्वयन र पालना गर्ने, नगर्ने विषयमा विभिन्न समयमा विभिन्न सन्धिहरूको सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतबाट विभिन्न सिद्धान्त प्रतिपादन भएका छन् । केही महत्वपूर्ण सिद्धान्त देहाय बमोजिम रहेका छन्;

- **ज्ञान राज राई वि. मन्त्रिपरिषद् सचिवालय, सम्वत् २०५७ सालको रिट नं २६५१, आदेश मितिः २०५८।१२।८**
  - आफ्नो इच्छा सहमतिद्वारा निर्माण भएको र आफू सन्धिको पक्षधर भएको सन्धिको व्यवस्था मान्ने प्रतिबद्धता जाहेर गरेको र सन्धिको दायित्व इमान्दारिता पूर्वक पालना गर्नु *(Pact Sunt Survanda)* को मान्य सिद्धान्तको कारणले मात्रै लागू हुने सन्दर्भमा Binding force प्राप्त गरेको सन्धि ऐन, २०४७ को दफा ९(१) को सन्धिको व्यवस्था नेपाल कानून सरह लागू हुने गरी भएको व्यवस्थाले जुनसुकै सन्धि र त्यसको कुनै व्यवस्थालाई नेपाल कानून सरह कुनै अदालतबाट सोझै लागू गराउन सक्ने अख्तियारी प्रदान गरेको सम्झन मिल्दैन । कानून हुनु र कानून सरह लागू हुनु दुई पृथक कुरा हुन् । कुनै कुरा कानून सरह लागू हुन्छ भन्दैमा सबै सन्दर्भमा सबै प्रयोजनको निमित्त त्यसलाई वैधानिक प्रक्रियाद्वारा निर्मित कानूनको रुपमा ग्रहण गर्न मिल्दैन ।
  - सन्धि सम्झौता गर्ने वा नगर्ने वा कस्तो सम्झौता गर्ने, सन्धि सम्झौतामा के- कस्तो शर्त राख्ने भन्ने कुरा सन्धि गर्ने पक्षको निरपेक्ष र सार्वभौम अधिकार (Absolute and Sovereign Right) अन्तर्गतको विषय हो भन्ने मानिन्छ। राष्ट्रले अङ्गीकार गरेको मूल कानून वा संविधान वा कुनै अन्य कानूनले अमुक विषयमा वा अमुख शर्त राखी सन्धि गर्न सक्तैन भनी स्पष्ट निषेध गरेको अवस्थामा बाहेक अन्य अवस्थामा सन्धि गर्ने पक्ष राष्ट्रले आफ्नो सार्वभौमसत्ता (Sovereignty) लाई कति सिमित गर्ने के कस्ता शर्त राख्ने भन्ने कुरा स्वयंले निर्धारण गर्न सक्ने विषय हो ।

- **अधिवक्ता राजाराम ढकालसमेत वि. सम्माननीय प्रधानमन्त्री, प्रधानमन्त्रीको कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं समेत, ने.का.प., अंक १२, नि.नं ७२७४**
  - नेपाल पक्ष भएको सन्धि सम्झौता राष्ट्रिय कानून सरह लागू हुने र त्यस्ता सन्धि सम्झौतासँग राष्ट्रिय कानून बाझिएमा राष्ट्रिय कानून नैं अमान्य हुने समेतको परिप्रक्षेमा सर्वसाधारणको जानकारी र महासन्धिको राष्ट्रिय स्तरमा कार्यान्वयनको लागि सन्धि ऐनको उल्लेखित दफा ९(२) समेतलाई विचार गर्दा जेनेभा महासन्धिहरू कार्यान्वयनको लागि त्यसको भाव अनुरुप राष्ट्रिय कानून बनाउनुपर्ने कुराको उपयुक्तता र आवश्यकता देखिने ।
- **नारायण बहादुर खड्का वि. गृह मन्त्रालय समते ने.का.प २०६१, अंक ६ नि.नं.** ७३९६ **पृ.**७४८
  - नेपाल सन्धि ऐन २०४७ को दफा ९ मा नेपाल पक्ष भएका सन्धि सम्झौता नेपाल कानून सरह लागू हुने व्यवस्था भएवाट नेपाल पक्ष रहेका अन्तराष्ट्रिय सन्धि सम्झौताले सिर्जना गर्ने दायित्व पालना बाट राज्यले उन्मुक्ति पाउन नसक्ने ।
  - राज्यले हरेक अन्तराष्ट्रिय सन्धि सम्झौता अन्तर्गतको दायित्व पालना गर्दा व्यवस्थापिका संसद बाट कानूनको निर्माण नै गरिनु पर्ने हुन्छ भनि भन्न मिल्ने हुदैन। कतिपय अन्तराष्ट्रिय सन्धि सम्झौताको तर्जुमा हुदाको अवस्थामा नै व्यवस्थापकिय वा कार्यपालिकिय वा अन्य कुनै उपयुक्त माध्यमद्वारा राज्यले सन्धि व्यवस्था कार्यान्वयन गराउन सक्ने भन्ने प्रावधान राखेको पाइने ।
- **दिनेश कुमार शर्मा वि. मन्त्रिपरिषदको कार्यालय समेत ने का.** प. २०६३ **अङक** ९ **नि.नं.** ७७५७ **पृ.**११३६
  - कानून हुनु र कानून सरह लागू हुनु दुई पृथक कुरा हुन् । कुनै कुरा कानून सरह लागू हुन्छ भन्दैमा सबै प्रयोजनको निमित्त त्यसलाई वैधानिक प्रक्रियाद्वारा निर्मित कानूनको रुपमा ग्रहण गर्न नमिल्ने ।
  - सन्धि र राष्ट्रिय कानून बाझिएको नबाझिएको भन्ने प्रश्न निरुपण संविधानको धारा ८८(१) अन्तर्गत हुन सक्ने अवस्था नदेखिने ।
- **जनहित संरक्षण मन्च समेत वि. म.प.स.समेत, ने.का.प २०६५ अंक** ४, **नि.नं.** ७९५१, **पृ.**३९८

नेपाल पक्ष भएको अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिद्वारा राज्य उपर सिर्जित दायित्व राज्यले पुरा गर्दै जाने कुरा हो । अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिको व्यवस्था राष्ट्रिय कानून सरह हुने र राष्ट्रिय कानूनसँग बाझेमा अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिको व्यवस्था नै मान्य हुने व्यवस्था भएता पनि अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिमा उल्लेखित प्रावधानको विपरित राष्ट्रिय कानून रहे नरहेको भनी तत्कालीन संविधानको धारा ८८(१) र हालको संविधानको धारा १०७(१) अनुसार न्यायिक पुनरावलोकन गर्न नसकिने ।

- **नेपाल आदिवासीहरूका मानव अधिकार सम्वन्धी वकिल समूह समेत वि. प्र.म तथा म.प.स समेत. ने.का.प.२०७० अंक ४, नि.न. ८९९०, पृ.४९१**

  सन्धिको पक्ष भई सहमति जनाएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौताबाट सिर्जित दायित्व सभ्य मुलुकहरूले पालना र कार्यान्वयन गर्दछन् भन्ने अपेक्षा हुनु स्वाभाविक छ । आफूले समेत सहमति जनाएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौतालाई मुलुकको आवश्यकता, उपलव्ध श्रोत, साधन र क्षमता अनुसार क्रमशः कार्यान्वयन हुनु पर्दछ भन्ने कुरामा विवाद हुन नसक्ने ।

माथि उल्लिखित केही प्रतिनिधिमूलक निर्णयहरूलाई हेर्दा, सर्वोच्च अदालतले अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौताको पक्ष भए पछि सो कार्यान्वयन र परिपालना गर्ने विषयमा नै जोड दिएको देखिन्छ । आधारभूत मानव अधिकारसँग जोडिएका विषयमा थप कानून निर्माणको आवश्यकता नपर्ने तथा केही अन्य विषयहरूमा राष्ट्रिय कानून निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने विषय उल्लेख भएका छन् ।

उपसंहार

नेपालको संविधानले निर्दिष्ट गरेको आधारभूत नीतिको आधारमा नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ तथा पछिल्लो समयमा सन्धि सम्पन्न गर्ने निर्देशिका, २०७७ को सारभूत तथा कार्यविधिगत व्यवस्था बमोजिम नै नेपाल वा नेपाल सरकार विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौताको पक्ष हुँदै आइरहेको छ । पछिल्ला दिनमा कुनै पनि सन्धि, सम्झौताको पक्ष बन्नु भन्दा अगाडि उक्त विषयको सम्बन्धमा अध्ययन, अनुसन्धान गरी तोकिएको ढाँचामा प्रारम्भिक तथा विस्तृत प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था भएको छ । यसबाट सन्धिका विषयवस्तुले पक्ष बन्दा के-कस्तो प्रभाव पर्छ र सोको दीर्घकालीन, गम्भीर असर समेत प्रक्षेपण हुने हुँदा सन्धिको पक्ष भए पछि सोको कार्यान्वयनमा समेत सहज हुने देखिन्छ । सन्धि सम्बन्धमा संविधान, प्रचलित कानून, निर्देशिका तथा सर्वोच्च अदालतबाट विभिन्न मुद्दाका रोहमा प्रतिपादन

भएका सिद्धान्तको आधारमा नेपालमा सन्धि सम्पन्न गर्ने अभ्यास भैरहेको छ।

यद्यपि सन्धि सम्पन्न तथा कार्यान्वयनमा केही समस्या नदेखिएका भने होइनन्। नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ ले नियम बनाउने अधिकार दिएको भएता पनि हालसम्म नियमावली बन्न सकेको छैन। सम्बन्धित निकायहरू बीचको उचित समन्वय, विषयको नेतृत्व गर्ने मन्त्रालयको उदासीनता, सन्धि सम्पन्न गर्नु पूर्व गर्नुपर्ने अध्ययन, प्रतिवेदनलाई समय र स्रोत माथिको बोझको रुपमा लिने, निर्देशिकाको अनभिज्ञता, निर्देशिकाको व्यवस्था परिपालनामा अपवाद स्थितिको सिर्जना गर्ने, अन्तिम समयमा मात्र तयारी थालनी गर्ने, सन्धि मस्यौदा, सन्धि वार्ता लगायतका विषयमा पर्याप्त तयारी र दक्ष जनशक्तिको अभाव, तालीम, कार्यशालाको कमी जस्ता चूनौति रहेका छन्।

यी चूनौतिहरूलाई सम्बोधन गर्न अन्तर्राष्ट्रिय कानून तथा सन्धि सम्झौताको महत्वका सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायका सम्बन्धित कर्मचारीहरूलाई तालीम, प्रशिक्षण गर्ने, निकायहरूबीचको सहयोग र समन्वय नियमित गर्ने, सन्धिको विषयमा अध्ययन, अनुसन्धान प्रतिवेदन तयार गर्ने तथा नेपालको संविधानले निर्दिष्ट गरेको आधारभूत नीतिको आधारमा नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ तथा पछिल्लो समयमा सन्धि सम्पन्न गर्ने निर्देशिका, २०७७ को परिपालनालाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ। साथै, नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ अन्तर्गतको नियमवाली तर्जुमा गरी सोहीबाट नै सबै कार्यविधिगत विषयहरू सम्बोधन गर्न सकेमा सन्धि सम्पन्न गर्ने कानूनी व्यवस्थालाई थप सहज, सरल, व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन सकिने हुन्छ।

कानूनी साक्षरताको महत्व



✍ भरत गौतम*

१ पृष्ठभूमि

सबै विषयमा सामान्य जानकार हुन सक्नु सफल जीवनको आधार हो । सबै क्षेत्रको सामान्य जानकारी राख्न सक्ने विषय जटिल र कठिन काम पनि हो । मानिसको सभ्यताको विकासक्रमसँगै विभिन्न क्षेत्रमा नयाँ-नयाँ आविष्कार र प्रयोग भइरहेका छन् । विज्ञानको आबिष्कार, मानिसको सोच र अवधारणामा आएको विकासले जीवन जिउनका लागि धेरै अवसरहरू सहित चुनौतीहरू रहेका छन् । ती अवसरबाट उच्चतम फाइदा लिनका लागि नागरिकलाई राज्यका विधि र प्रणालीप्रति सचेत भई सक्रिय हुन आवश्यक छ भने चुनौतीको व्यवस्थापन गर्न सचेतनाको खाँचो रहेको छ ।

विधिको शासन (Rule of Law) को मान्यतामा राज्य सञ्चालन गर्ने विधि ए भी डाएसीले प्रतिपादन गरे । कानून भन्दा माथि कोही हुदैन (No man is above the law) भन्ने सिद्धान्तको अवधारणा आयो । कानूनले नागरिकको समानताको संरक्षण र पालना गर्न अनिवार्य गरेको छ । कानून समाजलाई ब्यवस्थित र नियन्त्रण गर्ने नियमहरूको सगालो हो । कानून जनताका प्रतिनिधिको सहभागिताबाट तर्जुमा हुन्छ । मानव अधिकार, लोकतन्त्र, जनजिविकाको प्रत्याभूतिका लागि स्वतन्त्रता, समानता, र सार्वभौमिकताको रक्षा गर्नु कानूनी राज्यको अवधारणा हो । सन् १७४८मा मनटेस्कुले शक्ति पृथकीकरण र पछि जोन एडम्बसले शक्ति सन्तुलनको सिद्धान्त प्रतिपादन गरी कानूनी शासनको व्यवस्थित अवधारणा ल्याए ।

विश्वव्यापी मान्यताले नागरिक सामान्य कानूनको जानकार हुनु पर्ने र पेशा व्यवसाय

** निर्देशक, सूचना तथा प्रसारण विभाग*

गरी जीउनको निम्ति उसमा विषयगत तथा क्षेत्रगत कानूनको ज्ञान हुनु पर्ने अवस्था सृजना भयो। सभ्य नागरिकले विधिको शासनको अनुभूति गर्न शासकीय विधि र प्रक्रियाको सवालमा जानकार भई आफ्नो कर्तव्य पालना गर्न सक्षम हुनु पर्ने देखियो।

कानूनी ज्ञान भएन भनेर न्यायिक निर्णय गर्दा कानूनी सुविधा हुँदैन। सामान्य कानूनी ज्ञान प्राप्त गर्न नागरिक सक्षम हुनु पर्दछ भन्ने मान्यता स्थापित भयो। आफ्नो पेशा व्यवसाय, जिम्मेवारी र दायित्वप्रति कानूनी ज्ञानले कार्यसम्पादनमा बढोत्तरी ल्याउँछ। त्यसै गरी नागरिकले जान्नै पर्ने महत्वपूर्ण कानूनका बारेमा सामान्य जानकार हुने र सोही अनुसारका व्यवहार अवलम्बन गर्न नागरिकको कर्तव्यको सन्दर्भलाई जोड दिइयो।

क. परिभाषा

सामान्यत विधिको शासनमा सचेत नागरिकको भूमिकाले कानूनी साक्षरताको अर्थ बुझाउँछ। राज्यको दायित्वका साथै नागरिक आफैले गर्नुपर्ने नागरिकको कर्तव्य, पेशागत दायित्व र जिम्मेवारी प्रति सचेत भई गर्न हुने र नहुने काम प्रतिको जागरणलाई कानूनी सचेतना वा साक्षरता भनिएको पाइन्छ।

Sometime call public Legal education or literacy is the empowerment of individuals regarding issues involving the law. Legal awareness help to promote consciousness of legal culture, participation in the formation. (Wikipedia)

प्रस्तुत परिभाषाले कानूनका विषयमा नागरिकलाई सशक्त बनाउने, कानूनी साक्षरताले कानूनी संस्कृतिको निर्माण गर्ने र कानून तर्जुमामा नागरिक सहभागिताको विषयलाई जोड दिएको छ। कानूनी साक्षरताले मूख्यत नागरिकलाई कानूनी र न्याय प्रणालीबारे जानकारी गराउने, पेशागत र सामाजिक प्रतिबद्धता एंव दायित्व बारेमा सचेत गराउने, विधिको शासनको अनूभुति गर्ने गराउने, नागरिक अधिकार र कर्तव्यको बोध गराउने, कानून तर्जुमा गर्दा सरोकार पक्षको सहभागितामा जोड दिने र कानूनका सामान्य विषयबारे जानकार हुने जस्ता विषयमा जोड दिइएको पाइन्छ।

ख. सैद्धान्तिक पक्ष

कानूनी साक्षारताका लागि मूख्यतः निम्न सैद्धान्तिक पक्षहरूको आधार लिन सकिन्छः

सवलीकरणको सिद्धान्तः नागरिकलाई कानूनीरुपमा साक्षर बनाई सवल बनाउनु

पर्दछ। सवल नागरिकले पेशागत कुशलता प्राप्त गरी आफूलाई सक्षम बनाउँदछ। शासकीय सुधार गरी सुशासन कायम गर्न तथा आफ्नो कर्तब्य र दायित्वप्रति बफादार भई असल नागरिक बन्न कानूनी साक्षारताको आवश्यकता पर्दछ। कानूनी साक्षरताले सवल नागरिक बन्न प्रेरित गरेको हुन्छ।

शासकीय सुधारको सिद्धान्तः शासकीय व्यवस्थाको आधार नागरिक नै हुन्। नागरिकले नागरिकका लागि जनप्रतिनिधि मार्फत शासन व्यवस्था तय गर्दछन्। सक्षम नागरिकले मात्र असल शासनको भूमिका निर्वाह गर्न सक्छ। निर्वाचनमा सही जनप्रतिनिधि छनौट गरी शासन र राज्यका संरचनाको सुधार गर्न नागरिकले दायित्व निर्वाह गर्नु पर्ने हुन्छ। राज्यका कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको प्रभावकारी भूमिकाका लागि नागरिक विधिको शासनमा सचेत भई सकारात्मक दवाव र सहयोगीको भूमिका निर्वाह गर्न सक्रिय हुनु पर्छ र शासकीय सुधारको अनुभूति हुन्छ।

न्याय प्रणालीमा सरलताको सिद्धान्तः नागरिकमा कानूनी ज्ञान नहुँदा द्वन्द्व र असन्तुष्टिले न्यायिक सुशासनमा प्रतिकूल प्रभाव पारेको पाइन्छ। नागरिकमा स्वार्थ र असन्तोषको आकांक्षा पुरा गर्न बल मिच्याइ गर्ने, कसैको बहकावमा लाग्ने, अनावश्यक इच्छाहरू सृजना गर्ने र टाठाबाठाको आश्रयमा रमाउने जस्ता प्रवृतिले न्यायिक प्रणालीमा बोझ बढ्न गई प्रतिकूलता र अराजकता हुने अवस्था आउन सक्ने भय देखियो। नागरिकमा कानूनी ज्ञान वा साक्षर हुन सकेमा यी अवरोधहरू क्रमशः कम हुँदै जान्छ र न्याय प्रणालीमा सहजता र सरलता सहित सुधारको अनुभूति हुन्छ।

२. कानूनी साक्षरताका विधि

कानूनी ज्ञान प्राप्त गर्न वा जानकार हुन विभिन्न विधिहरू तय भएका पाइन्छन्। जसमध्ये प्रमुख निम्नुसार रहेका छन्ः

क) कानून बनाउनु पूर्वको अवस्थाः कानून निर्माण गर्न विभिन्न विधि तय भएको अवस्थामा कानूनी सरोकार पक्षसग कानून बन्नु पूर्व छलफल गर्ने गरिएको हुन्छ। कानूनको आवश्यकता र औचित्यता र त्यसले पार्ने प्रभावका बारेमा सरोकारवाला पक्षसँगको छलफलले कानूनको परिपक्वता र कार्यान्वयनमा आउन सक्ने चुनौतिसमेतका बारेमा निचोड निकाल्न सकिन्छ। कानून बन्नु पूर्व लाभग्राहीसँग छलफल गर्दा कानूनका सवल र दुर्वल पक्षबारे जानकार हुने अवसर पाउँछन्। सरोकार पक्षको राय सल्लाह र सुझावमा कानून तर्जुमा भई लाभग्राहीलाई कानूनी ज्ञान प्राप्त गर्ने अवसर मिल्छ। नेपालमा गुठी विधेयकमा

सरोकार पक्षको सहभागिता कम हुँदा विवाद भई विधेयक नै फिर्ता गर्नु परेको थियो। नेपालको कानून निर्माणमा सरोकार पक्षसँग छलफल गर्ने प्रावधान रहेकोमा प्राय विज्ञको संलग्नतामा बनाएको मस्यौदामा कानून निर्माण गरिएको पाइन्छ।

ख) कानून तर्जुमा पछिको अवस्थाः कानूनको तर्जुमा पछि सबै नागरिकलाई कानून बनेको सूचना दिनु राज्यको कर्तव्य हो। प्रायः धेरै मुलूकमा कानून बनेपछि जनतालाई कानूनका बारेमा सुसूचित गर्ने प्रावधान रहेको पाइन्छ। नेपालमा कानून बनेपछि राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गर्ने गरिएको छ। कानून तर्जुमाको बारेमा सञ्चार माध्यमबाट विज्ञ र सरोकार पक्षसँग छलफल गराएको पाइन्छ। यसले आम नागरिकमा नयाँ कानूनको बारेमा जानकारी गराउन मद्दत गर्दछ। कानूनको तर्जुमा पछिको सार्वजनिक सूचनाले कानूनको विषयमा जानकारी पाउन सहजता ल्याई साक्षर हुन सहयोग पुगेको छ।

ग) संवैधानिक व्यवस्थाः नेपालको संविधानले ३१ वटा मौलिक हक र नागरिकको दायित्व व्यवस्था गरेकोछ। मौलिक हकमध्ये सूचनाको हकले नागरिकले राज्यका सञ्चालनका विधि र प्रक्रियाको सूचना गर्नुपर्ने विषयलाई जोड दिइएको छ। सामाजिक न्याय, नागरिकका नैसर्गिक अधिकार, समानता र स्वतन्त्रताको प्रत्याभूति, न्याय र कानूनी हक जस्ता महत्वपूर्ण हक अधिकारको व्यवस्था गरिएको छ। मौलिक हक कार्यान्वयन गर्न समय सीमा तोकी कानून बनाउन जोड दिइएको छ। यी हक र अधिकारको उपभोग गर्न नागरिकले कानूनी साक्षर हुनै पर्ने हुन्छ। राज्यको संघीय संरचनाको शासन व्यवस्थामा संघ, प्रदेश र स्थानीयतहको शासकीय व्यवस्थापछि सबै तहका कानूनहरू राज्यको मूल कानून संविधानको भावना अनुसार बन्नु पर्ने उल्लेख छ। संविधानको धारा ४८(ख)मा संविधान र कानूनको पालना गर्ने नागरिकको कर्तव्य तोकिएको छ। राज्यका महत्वपूर्ण कानूनहरूको सामान्य जानकार भई सार्वभौम अधिकार र राज्य शक्तिको उपयोगमा नागरिक सक्षम र सचेत भई मुलूकको शासकीय व्यवस्था सवल बनाउन जिम्मेवार बन्नुपर्छ।

३. कानूनी साक्षरताका समस्याहरूः

कानूनका सामान्य सिद्धान्तले कानून पालना गर्नु नागरिकको कर्तव्य हो भन्ने मान्यतामा जोड दिएको छ। राज्यले नागरिकलाई राज्यका नीति नियममा सचेत बनाउन जोड दिनु पर्ने हुन्छ। नागरिकको जागरुकता र राज्यको तत्परता बीचमा सामान्जस्यता भएमा मात्र कानूनको शासनको अनुभूति गर्न सकिन्छ। कानूनी

साक्षरताका लागि निम्न समस्याहरू देखिन्छन्ः

- विधि निर्माणमा नागरिकको कम सहभागिता रहनु
- कानून बनाउँदा सरोकार पक्षसँगको परामर्शलाई ध्यान नदिनु
- कानून बनेपछि कानून बनेको सूचना जनतासम्म नपुग्नु
- कानूनको सामान्य जानकारी नहुँदा अपव्याख्या हुनु वा नबुझ्नु
- कानूनी शिक्षा र साक्षरतामा राज्यको न्यून लगानी
- नागरिक हक अधिकार प्रति जानकार नहुँदा शासकीय लाभ प्राप्त गर्न नसक्नु
- कानूनको कार्यान्वयनमा देखिएका समस्याहरू हल गर्न सयुक्त छलफल र बहसको न्यून अवस्था
- नागरिक सचेतना न्यून हुँदा न्यायिक निरुपण बोझिलो हुनु

४. कानूनी साक्षरताका प्रक्रिया

क) मूख्य र सामान्य कानूनको ज्ञानः राज्यको मूख्य कानून र सामान्य कानूनका विषयमा नागरिकलाई जानकारी गराउनु राज्यको दायित्व हो। ती कानून तर्जुमा पूर्व कानूनका लाभग्राहीहरूको सहभागिता भए कानूनी साक्षारताको सर्न्दभ सहज हुने र परिपक्व कानून बन्ने आधार तय हुन्छ। नागरिकले कानून पालनाको अपनत्व ग्रहण गर्ने वातावरण बन्दछ। नेपालको सन्दर्भमा नेपालको संविधान र देवानी संहिता एवं फौजदारी संहितालाई मूख्य कानूनको रुपमा लिन सकिन्छ। यस्ता कानूनले आम नागरिकको हक अधिकारको संरक्षणमा ध्यान दिएको छ। नागरिकले गर्न हुने र नहुने विषयका कानूनी सन्दंभ हुने हुँदा यस्ता कानूनमा नागरिक जानकार हुनु पर्दछ।

ख) विषयगत र क्षेत्रगत कानूनः कानूनका विषयगत र क्षेत्रगत आधारहरूमा कानूनहरू तर्जुमा गरिएको हुन्छ। भूगोल, जातजाति, धर्म, रीतिरिवाज र वर्ग विशेषका लागि कानून तर्जुमा गरी नागरिक विशेषलाई लाभान्वित गराउन जोड दिइएको हुन्छ। यस्ता कानून सबै नागरिक लाभग्राही नहुन सक्छन्। जस्तै वातावरण ऐन वातावरणको प्रदुषण नियन्त्रण वा संरक्षण गर्ने कार्यसँग सम्बन्धित छन्। आयकर ऐन आयकर तिर्ने विषयसँग सम्बन्धित छन्। यस्ता कानूनको ज्ञान सम्बन्धित वा सरोकार पक्षलाई हुनु पर्दछ।

ग) अन्तर्राष्ट्रिय कानूनः राज्यले मित्र देश र अन्तर्राष्ट्रिय समूदायसँग सम्बन्ध राख्नु पर्ने हुन्छ। बहुपक्षीय र द्विपक्षीय सम्बन्धका लागि संयुक्त राष्ट्र संघ, क्षेत्रीय संगठन, बिशिष्टीकृत संस्था तथा देशहरू बीचमा सम्बन्ध हुँदा ती निकाय

तथा देशहरूसँग भएका प्रतिबद्धता, सन्धी सम्झौताको पालना राज्यले गर्ने र नागरिकले लाभ लिनु पर्दछ। नागरिकले अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको लाभ लिन सन्धी, सम्झौता र नीतिका विषयमा जानकार हुन आवश्यक छ। जस्तै नेपाल भारत र नेपाल चीन बीचको व्यापार सम्झौताबाट आर्थिक लाभ लिने र अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारको फाइदा प्राप्त गर्न विश्व व्यापार संगठनमा आवद्धता र संगठनका प्रावधानको पालना गर्नु गराउनु पर्दछ। श्रमिकको हकहित प्रवर्द्धन गर्न अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनको प्रावधानको अनुसरण गर्नु पर्दछ। दुई देशबीचको सम्बन्धबाट लाभ लिन सन्धी सम्झौताको ज्ञान हुनु वा जानकार हुनु आवश्यक छ।

घ) पेशागत वा व्यवसायगत कानूनः नागरिकले पेशा र व्यवसाय गरी आफ्नो जीवनस्तर सञ्चालन र सुधार गर्दै जाने उद्देश्य राखेका हुन्छन्। पेशा व्यवसाय गर्दा पालना गर्नुपर्ने नियम कानूनको जानकार भई दक्षता अभिवृद्धि गर्नु नागरिकको कर्तव्य हो। आफुले अँगालेका वा आवद्ध भएका पेशा व्यवसायबाट अधिकतम लाभ प्राप्त गर्न पेशा व्यवसाय सञ्चालनका प्रावधानको अनुसरण गर्नु गराउनु पर्छ। जस्तै उद्यमशील बन्न उद्योग क्षेत्रका कानूनी जानकार भई अघि बढ्दा सफलता प्राप्त गर्न सकिन्छ। व्यापार गर्दा उपभोक्ताको अधिकारमा ख्याल गर्नु गराउनु पर्छ।

५. कानूनी साक्षरताका लागि सुझाब

'कानून भगवानले जानुन्' भन्ने पुरानो उक्ति पनि पाइन्छ। कानूनको ज्ञान हुनु असल नागरिकको कर्तव्य पनि हो। कानूनी साक्षरताका लागि निम्न सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छ।

क) सहभागिताः कानून तर्जुमा गर्दा नागरिक वा सरोकार पक्षलाई सहभागिता गराउनु पर्दछ। राज्यको कानूनको तर्जुमा गर्दा नागरिकको सहभागिताले कानूनको आवश्यकता बोध तथा अपनत्व एवं उचित सुझाव प्राप्त गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ। जसले कानूनका आधारभूत पक्षको ज्ञान नागरिकमा स्वतः अवगत हुन्छ। विषयगत वा क्षेत्रगत कानून निर्माणमा सरोकार पक्षको सहभागिताले कानून कार्यान्वयनमा सहजता भई नागरिक कानूनको सामान्य ज्ञानबाट लाभान्वित हुन्छन्।

ख) सचेतताः नागरिकको सहभागिताबिना पनि कानून बन्ने गर्दछन्। तर विधि निर्माणमा नागरिकका जनप्रतिनिधिको प्रत्यक्ष सहभागिता भएको हुन्छ। यसरी बनेका कानूनको नागरिकलाई सुसूचित गर्नु गराउनु राज्यको दायित्व

हो । आमसञ्चार माध्यम, सभा सम्मेलन, जागरण अभियान र प्रौढ शिक्षाबाट आमनागरिक वा सरोकार पक्षलाई कानूनको सामान्य ज्ञान दिनु उपयुक्त हुन्छ । नागरिकका मौलिक हकको अधिकारको उपयोग र संरक्षण एवं कानूनी शासनको अनुभूति गर्नु गराउनु तथा हक अधिकारको उपयोग गर्दा अर्काको हक अधिकार कुन्ठित गर्नु हुँदैन । कानूनको उल्लङ्घन भए दण्डित भइन्छ भन्ने विषयमा नागरिक चेतना जागृत गर्नु पर्छ ।

ग) सान्दर्भिकताः कानूनको आवश्यकता र औचित्यतालाई ध्यान दिई कानून कार्यान्वयन पछि पर्ने प्रभावको आँकलन गर्न जोड दिनु पर्छ। परिर्वतनको व्यवस्थापन गर्न वा प्रविधिको विकासलाई आत्मसाथ गर्न एवं समय सन्र्दभ अनुकूल कानूनहरू बन्ने गर्दछन् । नागरिक कानूनका लाभग्राही भएकोले कानूनी सन्र्दभ नागरिक मैत्री हुनु पर्दछ। कानूनको सान्र्दभिकताको बिषयमा नागरिकलाई केन्द्र बिन्दुमा राख्नु पर्छ । सान्र्दभिक कानूनको कार्यान्वयन सफल हुन्छ र नागरिक कानूनको सजिलै जानकार हुन सक्दछन् ।

घ) समय सापेक्षताः कानून समयसापेक्ष हुन सन सेट ल (Sun set Law) को अवधारणा रहेको छ। समय सापेक्ष कानूनले परिवर्तनको व्यवस्थापन गर्न र रुपान्तरणको सन्र्दभको सम्बोधन गरेको हुन्छ । नयाँपनको उजागर गरी कानूनी ढाँचामा उतार्न खोजिएको हुन्छ। समय सापेक्ष कानून बनाउन कानूनको संशोधन गर्ने वा नयाँ कानूनको तर्जुमा गरी लागू गरिन्छ । समय सापेक्ष कानूनले नागरिकको आवश्यकता सम्बोधन गर्नुपर्ने हुँदा कानूनी ज्ञान प्राप्त गर्न सहजता ल्याउँछ ।

ङ) स्वीकार्यताः कानून नागरिकका लागि बन्ने हुँदा नागरिकले स्वीकार गर्ने कानून तर्जुमा गर्नु पर्छ। नागरिकलाई कानूनको जानकारी गराउने र नागरिकको हक अधिकारको संरक्षण गर्ने पक्षमा कानूनको पालना हुने मान्यतामा जोड दिनु पर्दछ। कानूनको उल्लङ्घन भए दण्डित हुने विषयमा नागरिक जानकार हुनु पर्ने र हक अधिकारका लागि न्यायीक निरुपण गर्ने अवसर र आधारको उपयोग हुने विषयमा नागरिक सचेत बन्नु पर्छ ।

६ निष्कर्ष

शासन व्यवस्थाको विधि निर्माण गर्ने र कार्यान्वयन वा पालना गर्ने गराउने विषय महत्वपूर्ण छ। विधिको शासनमा नागरिको हक अधिकारको संरक्षण हुने हुँदा नागरिक आफै पनि राज्यका विधि र प्रकृयाबारे जानकार हुनु पर्छ। कानूनको ज्ञान भएन भनेर क्षम्य हुँदैन भन्ने मान्यता रहेको छ। नागरिकले राज्यका महत्वपूर्ण

कानूनका विषयमा साक्षर वा जानकार हुनै पर्छ। कर्तव्य पालना गर्न र समृद्ध जीवन जीउन कानूनी आधारमा आफ्ना गतिविधि सञ्चालन गर्नु पर्छ। विधिको शासनका लागि नागरिकको सक्रियता महत्वपूर्ण छ। सवल र सक्षम नागरिकको अपेक्षा राज्यले गरेको हुन्छ। राज्यको प्रतिष्ठा सक्षम नागरिकको व्यवहारबाट झल्किने हुँदा नागरिकले विधिको शासनको पालना गर्न कानूनी ज्ञानको जानकार हुनुपर्छ।

सर्न्दभ सामग्री

- नेपालको संविधान
- कर्मचारी अंक १२, कानूनी राज्य र मानव अधिकार पाराश्वर ढुगांना
- Wikipedia

शक्तिपृथकीकरण, शक्ति सन्तुलन तथा नियन्त्रण



✍ झइन्द्रप्रसाद गुरागाई*

शक्तिपृथकीकरण एउटै निकाय वा व्यक्तिमा शक्ति केन्द्रित गरिनु हुँदैन भन्ने राजनीतिक सिद्धान्त हो। संवैधानिक विधिशास्त्रमा यसलाई महत्वपूर्ण स्थान दिइएको छ। यसका प्रतिपादक ग्रीक दार्शनिक अरस्तु हुन्। उनको मतानुसार प्रत्येक संविधानमा Deliberative, Official र Judicial गरी तीन वटा कार्यहरू छुट्टाछुट्टै अङ्गबाट सम्पादित हुनुपर्दछ। राज्य सञ्चालनका तीन अङ्गहरू कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका छुट्टाछुट्टै अस्तित्वका साथ स्थापित हुने गर्दछन् र राज्य शक्तिको विभाजन यी तीनवटै अङ्गहरूमा पृथक प्रकारले हुनु पर्दछ भन्ने कुरामा जोड दिएको पाइन्छ। अधिकार, शक्ति र जिम्मेवारीको विभाजन गर्दै तिनीहरूको उपयोग कसरी प्रभावकारी र लोकतान्त्रिक शैलीका आधारमा गर्ने ? भन्ने व्यवस्थापकीय अवधारणा नै शक्तिपृथकीकरण (Separation of Power) हो।

विकासः

सोह्रौं शताब्दीमा जेम्स ह्यारिङ्गटनले ओसियना, १६५६ मा सिनेटले प्रस्ताव गर्ने, जनताले निर्णय गर्ने र मेजिस्ट्रेट (कार्यपालिका) ले कार्यान्वयन गर्ने कुरा उल्लेख गरी कानूनी राज्यको लागि शक्तिपृथकीकरणको संरचना तयार गरिसकेको मानिन्छ। सत्रौं शताब्दीमा बेलायतमै नागरिक स्वतन्त्रताको संरक्षण, संसदको अधिकारको स्थापना र राजाको अधिकारको सीमा निर्धारण गर्न पटक-पटक विवाद भई सत्रौं शताब्दीको अन्त्यसम्ममा संसदको पूर्ण अधिकारको स्थापना भइसकेको थियो भने फ्रान्समा अठारौं शताब्दीसम्म पनि पूर्ण राजतन्त्र कायम

** उपसचिव, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय*

थियो। लुई चौधौँ निरङ्कुश शासक थिए र उनी सबै (विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक) अधिकारको पूर्ण रूपमा आफैँ प्रयोग गर्दथे र “म नै राज्य हूँ” (I am the State) भन्थे। राजा र उनको प्रशासनले स्वेच्छाचारी भई शासन सञ्चालन गर्दथे। यसै पृष्ठभूमिलाई आधार मानी फ्रान्सका राजनीतिक दार्शनिक Baron de' Montesquieu ले सन् १७४८ मा शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्त पहिलो पटक पूर्ण रूपमा प्रतिपादन गरेका हुन्। यस सिद्धान्त अनुसार राज्यका तीनवटा शक्तिहरू (विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक) छुट्टाछुट्टै हुनुपर्दछ, तिनीहरू एकआपसमा कुनै पनि बिन्दुमा कुनै पनि अवस्थामा कहिल्यै पनि छुन वा मिल्न हुँदैन (Three powers should be so segregated that they never touch at any point) भन्दै मन्टेस्क्यूले “व्यवस्थापिका एवं कार्यकारिणी अधिकार एकै व्यक्ति वा संस्थामा निहित भएमा स्वतन्त्रता रहँदैन, न्यायिक अधिकार व्यवस्थापिका र कार्यकारिणीबाट अलग नगरिए न्यायिक स्वतन्त्रता पनि कायम रहँदैन, जब न्यायिक अधिकार व्यवस्थापिकामा मिल्न जान्छ, जब जीवन र स्वतन्त्रता उपर स्वेच्छाचारी नियन्त्रण हुन जान्छ, अनि न्यायाधीश विधायक बन्न पुग्छन्। त्यस्तै न्यायपालिका कार्यपालिकामा मिल्न गयो भने न्यायाधीशले दमनपूर्वक कार्य गर्छन्। कुनै एक व्यक्ति वा संस्थाले तीनवटै अधिकार प्रयोग गरी कुनै पनि कार्य गऱ्यो भने सबै कुरा समाप्त हुन्छ।“ (When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty, because apprehensions may arise lest the same monarch, senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner. Again, there is no liberty if the judiciary power be not separated from the legislative and executive were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression. There would be an end of everything were the same man, the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals.)

प्राचीन ग्रीक दार्शनिकहरू प्लेटो र अरस्तु, प्राचीन रोमका दार्शनिक सिसरो र अठारौं शताब्दीमा मन्टेस्क्युले शक्तिपृथकीकरणको आवश्यकतामा जोड दिएका थिए। यीमध्ये अरिस्टोटल र मन्टेस्क्युको योगदान विशेष उल्लेखनीय छ। सर्वप्रथम फ्रेन्च दार्शनिक मन्टेस्क्युले सन् १७४८ मा The Sprit of Laws नामक पुस्तकमा शक्तिपृथकीकरणको बारेमा उल्लेख गरेका छन्। मन्टेस्क्यूले शक्तिपृथकीकरणलाई

वैज्ञानिक र आधिकारिक रूपमा व्याख्या गरी सरकारका तीनवटै अङ्गहरूबीचको पृथकताका बारेमा उल्लेख गर्दै जीवन र स्वतन्त्रता एवं न्यायिक स्वतन्त्रतामा समेत विशेष जोड दिएको पाइन्छ।

त्यसपछि Blackstone's (१७६५) ले यस सिद्धान्तलाई अनुकरण गर्दै सबै तानाशाह वा निरङ्कुश सरकारहरूमा कानून बनाउने र लागू गर्ने अधिकार एउटै वा उही व्यक्तिमा अथवा केही मानिसहरूको निकायमा निहित हुन्छ र जहाँसुकै होस् ती दुईवटा शक्तिहरू एकसाथ संयुक्त हुन्छन् भने त्यहाँ स्वतन्त्रता हुन सक्तैन भन्ने कुरा उल्लेख गरेका छन् ।

अमेरिकाको संविधान शक्तिपृथकीकरणबाट प्रभावित संसारको पहिलो संविधान हो। यस सिद्धान्तलाई सर्वप्रथम सन् १७८९ को अमेरिकी संविधानमा समावेश गरियो जसअनुसार अमेरिकी संविधानको धारा १ ले व्यवस्थापिकासम्बन्धी सम्पूर्ण अधिकार कंग्रेसमा रहने, जसमा Senate / House of Representative रहने, धारा २ ले कार्यकारिणी अधिकार अमेरिकी राष्ट्रपतिमा रहने र धारा ३ ले न्यायिक शक्ति अमेरिकी सर्वोच्च अदालत एवं अधीनस्थ अदालतमा रहने भनी व्यवस्था गरेको छ। यस सिद्धान्तलाई फ्रान्सको संविधानमा पनि विस्तारपूर्वक उल्लेख गरिएको थियो। सन् १७८९ को फ्रेन्च नेशनल एसेम्ब्लीले यो सिद्धान्तलाई स्थापित गर्दै विधायिकालाई कार्यकारिणीबाट पृथक गऱ्यो, तर नेपोलियनको राजनीतिक परिवर्तनका कारणले फ्रान्समा यस सिद्धान्तले निरन्तरता पाउन सकेन।

शक्तिपृथकीकरणका आधारभूत सिद्धान्तः

(क) एउटै व्यक्ति एकभन्दा बढी अङ्गको सदस्य बन्नुहुँदैन।

(ख) एक अङ्गको कार्यसम्पादनमा हस्तक्षेप वा नियन्त्रण हुनुहुँदैन।

(ग) एक अङ्गको काम अर्को अङ्गले गर्नुहुँदैन।

Wade and Bradley का अनुसार शक्तिपृथकीकरणमा देहायका तीनवटा अर्थ समविष्ट हुन्छन् :-

(१) सरकारका तीन अङ्गहरूमध्ये कुनै एकभन्दा बढी अङ्गमा एकै व्यक्ति रहनु हुँदैन, जस्तो कार्यकारिणीको सदस्यको रूपमा रहेको मन्त्री संसदको सदस्य हुनुहुँदैन। (That the same persons should not form part of more than one of the three organs of government, for example, that ministers should not sit in Parliament)

(२) सरकारको एक अङ्गले अर्को अङ्गको कार्यसम्पादनमा नियन्त्रण वा

हस्तक्षेप गर्न हुँदैन, जस्तो न्यायपालिका कार्यपालिकाबाट स्वतन्त्र छ, त्यस्तै मन्त्री पनि संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दैन, (That one organ of government should not control or interfere with the work of another, for example, that the judiciary should be independent of the executive, and); र

(३) सरकारको एक अङ्गले अर्को अङ्गको कार्य गर्न हुँदैन, जस्तो मन्त्रीले कानून बनाउने विधायिकी अधिकार प्रयोग गर्न हुँदैन। (That one organ of government should not exercise the functions of another, for example, that ministers should not have legislative powers.)

यस सिद्धान्तलाई सबैजसो संवैधानिक व्यवस्थाहरूमा अङ्गीकार गरिएको हुन्छ। सरकारका अङ्गहरू- विधायिकाले कानून निर्माण गर्ने, कार्यपालिका वा प्रशासनले कानून लागू गराउने र न्यायपालिकाले विवादको समाधान गर्ने वा कानूनको व्याख्या गर्ने कार्य गर्दछ। शक्तिपृथकीकरणको अर्थ राज्य वा सरकारका तीन अङ्गहरू विधायिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका एक अर्काबीच स्वायत्त, अहस्तक्षेप र असंलग्न (Autonomous, non–intervention and non–alliance) हुनुपर्छ भन्ने अर्थ हुन्छ। शक्तिपृथकीकरणको यस्तो अर्थ हुने भए तापनि न्यायिक स्वतन्त्रता, विधायिकी शक्तिको प्रत्यायोजन, कार्यकारिणीको विधायिकाप्रति जवाफदेही र संवैधानिक स्वतन्त्र निकायहरूले मिश्रित कार्यहरू गर्ने हुँदा एक अर्काका कार्यहरू मिश्रित हुन पुग्दछन्। तर संसदीय शासन प्रणालीमा कार्यकारिणी र विधायिका एक अर्कोबाट स्वतन्त्र नभएर एक अर्कोमा सम्बन्धित हुन्छन् अर्थात् संसद र कार्यकारिणीका बीचमा नजिकको सिधा सम्बन्ध हुन्छ।

शक्तिपृथकीकरणको आवश्यकता

(क) “शक्तिको प्रवृत्ति भ्रष्ट हुन्छ, पूर्ण शक्ति पूर्ण भ्रष्ट हुन्छ (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely)- सरकारका तीन अङ्गमा यस किसिमको अवस्था सिर्जना हुन नदिन।

(ख) सम्पूर्ण अङ्गका शक्तिहरू एकै व्यक्तिले प्रयोग गरे निरङ्कुश, स्वेच्छाचारी हुने भएकाले शक्तिको दुरूपयोग हुन नदिन।

(ग) नागरिक स्वतन्त्रताको रक्षा गर्न।

(घ) जसले जे गरे पनि हुने अराजकतालाई रोक्न।

(ङ) स्वतन्त्रपूर्वक सरकारका अङ्गहरू क्रियाशील हुन सक्ने वातावरण कायम

राख्न ।

(च) कार्यपालिका र विधायिकाको अधिकार संयुक्त रूपमा एकै व्यक्तिमा निहित रहेमा जस्तो मन लाग्यो त्यस्तो कानून बनाउने अधिकार कार्यपालिकालाई हुने, यसो भए नागरिक स्वतन्त्रता नहुने, अनि ज्यादतीपूर्ण कानून बन्ने र लागू हुन सक्ने भएकोले त्यस्तो अवस्था सिर्जना हुन नदिन ।

(छ) न्यायपालिका तथा विधायिकाको अधिकार एकै व्यक्ति वा निकायमा रहेमा स्वेच्छाचारी कानून बन्ने हुनाले त्यस्तो हुन नदिन ।

शक्तिपृथकीकरण पूर्ण लागू हुन किन सम्भव छैन?

(क) सरकारका अङ्गहरू एउटै System sf Sub–system हुन् ।

(ख) Organic interpretation शरीरबाट अलग अलग हुँदा defunct (अकार्य) हुन्छन् ।

(ग) सबै अङ्ग आफ्नो कार्यमा पूर्ण प्रशिक्षित नहुन सक्छन् ।

(घ) राज्यको Collective (साझा) उद्देश्य हुने - सहयोग अपरिहार्य- टकरावबिनाशकारी हुन्छन् ।

(ङ) सरकार यान्त्रिक नभई जीवित वस्तु नै भएकोले आङ्गिक असहयोग भएमा विघटनको निमन्त्रणा हुने हुन्छ ।

त्यसैले, तीन अङ्गबीच पूर्ण रुपमा शक्तिपृथकीकरण सम्भव छैन र यो व्यावहारिक पनि हुन सक्दैन । (Complete separation of three organs of government is neither possible nor desirable.)

व्याख्याः

शक्तिको प्रवृत्ति भ्रष्ट हुन्छ, पूर्ण शक्ति पूर्ण भ्रष्ट हुन्छ (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) । विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक शक्ति एउटै व्यक्ति वा निकायमा प्रदान गरियो भने त्यो निकाय वा व्यक्ति वंशाणुगत वा नियुक्ति भएको वा निर्वाचित जुनसुकै रुपको होस् त्यो निरङ्कुश र अराजक बन्छ भन्ने सिद्धान्तलाई स्वीकार गरेर सबैजसो संवैधानिक व्यवस्थाहरूमा शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तलाई अङ्गीकार गरिएको हुन्छ । जनताको अधिकारको रक्षाका लागि सरकारको कुनै अङ्गले एकभन्दा बढी अङ्गको शक्ति प्रयोग गर्ने एक अङ्गको काममा अर्को अङ्गले नियन्त्रण वा हस्तक्षेप गर्ने, जुन अङ्गको जे काम हो सो उक्त अङ्गले स्वतन्त्र रुपले गर्न नपाउने जस्ता कुराहरूमाथि नियन्त्रण राख्न

सरकारका तीन विभिन्न अङ्गलाई कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकाका रूपमा विभाजन गरी शक्ति तथा कार्यविभाजन गर्ने सिद्धान्तलाई शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्त भनिन्छ। यी तीनै अङ्गको कार्य र जिम्मेवारी नियन्त्रणको व्यवस्था गर्न तथा यी सबै शक्ति केन्द्रहरूलाई स्वेच्छाचारी हुनबाट बचाई जनअधिकारको प्रत्याभूति दिनका लागि एक अङ्गले अर्को अङ्गलाई नियन्त्रणमा राख्ने पद्धति शक्ति सन्तुलन हो।

यसप्रकार हेर्दा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्त शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तको विपरीत देखिए तापनि वास्तवमा जसरी सरकारका तीन अङ्गको शक्ति र कार्यविभाजन गर्ने कार्य शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तले गर्छ, त्यसरी नै यी तीन अङ्गहरूलाई एक-आपसमा जोड्ने काम भने शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्तले गर्छ। राज्यका विभिन्न गतिविधिहरूलाई निरपेक्ष रूपमा विभिन्न अङ्गबीच पृथक-पृथक मात्र राखियो भने हरेक अङ्ग निरङ्कुश हुनसक्छ भने अर्को पक्षबाट हेर्दा हरेक अङ्ग आफैँमा पूर्ण भएका पनि हुँदैनन्। खासगरी संसदले आफ्नो अवहेलना भएमा न्यायिक कारवाही चलाउन नपाएमा, आफ्नो प्रशासकीय कार्यविधि अदालतले व्यवस्थित गर्न नपाएमा, आफूले अनुभव गरेको विधायिकी अधिकारहरू कार्यपालिकाले संसदमा राख्न नपाएमा कुनै अङ्गले पनि आफ्नो जिम्मेवारी र जवाफदेही प्रभावकारी रुपमा पूरा गर्न नसक्ने हुन्छ।

अतः कुनै पनि अङ्गको कार्यसम्पादनका लागि नै त्यस्तो अङ्गको सीमा विस्तारको हद आवश्यक हुन आउँछ भने अर्कोतिर एउटा अङ्ग आफ्नो कामको नाममा अनियन्त्रित र हस्तक्षेपकारी पनि नहोस् भन्नका लागि अरु क्षेत्रको पनि सहमति, निगरानी वा सहभागिता आवश्यक ठानी शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्त प्रयोगमा ल्याइन्छ। यस प्रयोजनका लागि निम्न व्यवस्था गर्ने प्रचलन रहेको देखिन्छः-

(क) कार्यपालिकाले नीतिको कार्यान्वयन गर्ने नाममा नीतिको सीमा नै ननाघोस् भनेर विधायिकाको विश्वास लिनुपर्ने व्यवस्था,

(ख) विधायिकाले कानून बनाउने अधिकारको सीमा नाघेर कानून नबनाओस् भनेर कानूनको वैधता जाँच्ने कार्य न्यायपालिकालाई सुम्पने व्यवस्था, र

(ग) न्यायपालिकाको इमान्दारी र कार्यक्षमताको प्रश्नमा नियन्त्रणका लागि विधायिकामा महाभियोगको प्रक्रियाद्वारा न्यायाधीशलाई हटाउने व्यवस्था।

यसरी सरकारका हरेक अङ्गलाई स्वतन्त्र राखेर व्यक्तिको स्वतन्त्रतामा कमभन्दा

कम हस्तक्षेप हुनसक्ने अवस्थाको सिर्जना गर्न शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्त प्रयोगमा ल्याइएको भए तापनि जनस्वतन्त्रता प्रयोजन, लोककल्याणकारी राज्यको अवधारणा अनुकूल राज्यका कार्य र जवाफदेही पूरा गर्ने सन्दर्भमा हरेक अङ्गले आफ्नो जवाफदेही पूरा गर्न केही हदसम्म अरू अङ्गबाट नियन्त्रित हुन कबुल गर्नैपर्ने अवस्था आजकालको संवैधानिक प्रणालीमा देखिन्छ। यसो भए पनि मूल कुरा चाहिँ शक्तिपृथकीकरण नै हो र नियन्त्रण तथा सन्तुलन चाहिँ सहायक मात्र हुन्। शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तलाई निरपेक्ष रूपमा लागू गर्न सम्भव नहुने, त्यसो गर्दैमा वैधानिक स्वतन्त्रताको रक्षा सम्भव नहुने, शासन प्रणालीलाई क्रियाशील र गतिशील संयन्त्रको रूपमा विकास समेत गर्दै लैजानु पर्ने हुँदा शक्तिपृथकीकरण र शक्ति सन्तुलन तथा नियन्त्रणको सिद्धान्तको समायोजनको अवस्था आजकाल सामान्य स्वरूपको हुन पुगेको छ।

नेपालमा २०६२।०६३ को दोस्रो जनआन्दोलन पश्चात् भएको राजनीतिक मान्यताको आमूल परिवर्तनले संवैधानिक राजतन्त्रात्मक व्यवस्थाबाट प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था, नागरिक स्वतन्त्रता, स्वतन्त्र न्यायपालिका तथा कानूनी राज्यको अवधारणा लगायत लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यताप्रतिको प्रत्याभूति गर्दै संवैधानिक तथा कार्यात्मक सुविधाका लागि खडा गरिएका कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकालाई नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ हुँदै हालको नेपालको संविधानले सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ता जनतामा राखेर शक्तिको पृथकीकरण समेत गरिदिएको छ। नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा भएको चौथो संशोधनमार्फत राजतन्त्रको अन्त्य गरी राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति रहने व्यवस्था थप गरेको हो। वर्तमान नेपालको संविधानले राष्ट्रपति मुलुकको राष्ट्राध्यक्ष हुनेछ र सोही हैसियतमा संविधान र प्रचलित सङ्घीय कानून बमोजिम निजले आफ्नो कार्यसम्पादन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। संविधानको संरक्षण र पालना गर्नु राष्ट्रपतिको प्रमुख कर्तव्य हुने व्यवस्था संविधानको धारा ६१ मा रहेको छ भने सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था संविधानको धारा २६२ ले स्पष्ट गरेको छ।

बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त, समान आकाङ्क्षा र नेपालको राष्ट्रिय स्वतन्त्रता, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, पूर्णलोकतान्त्रिक, संसदीय शासन प्रणाली, बहुदलीय प्रजातन्त्र र बालिग मताधिकार, आधारभूत मानव अधिकार र स्वतन्त्र न्यायपालिका, कानूनी राज्यको अवधारणाजस्ता मौलिक चरित्र अँगालेको वर्तमान संविधानले संवैधानिक

सर्वोच्चताको आधारमा संसदीय शासन प्रणालीको प्रारूप अँगालेको छ। संसदीय सर्वोच्चता बेगर नै पनि संसदीय शासन प्रणाली सम्भव छ भन्ने कुरा भारत, जापान र अष्ट्रेलियाको प्रणालीले सिद्ध गरिसकेको परिप्रेक्ष्यमा संवैधानिक सर्वोच्चताको आधारमा हाम्रो संविधान निर्माण भएको छ। यसर्थ, नेपालमा शक्तिपृथकीकरण र शक्ति सन्तुलन तथा नियन्त्रणको स्थिति अध्ययन गर्दा संसदीय व्यवस्था र संवैधानिक सर्वोच्चताको संयुक्त स्थितिलाई ध्यानमा राख्नुपर्ने देखिन्छ।

नेपालमा सरकारका अङ्ग र शक्तिको बाँडफाँड

नेपालको संविधानले सरकारका अङ्गहरूलाई शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्त अनुसार सङ्घीय कार्यपालिका (भाग ७), सङ्घीय व्यवस्थापिका (भाग ८ र ९) र न्यायपालिका (भाग ११) गरी शक्तिको विभाजन गरेको छ।

(१) **कार्यपालिका**

नेपालको संविधानले कार्यपालिकाको अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित गरेको छ। प्रतिनिधिसभाको विश्वास प्राप्त भएसम्म मन्त्रिपरिषद् सत्तामा रहने र मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरू सङ्घीय संसदको पनि सदस्य रहने व्यवस्था वर्तमान संविधानमा गरिएको छ। यसरी हेर्दा कार्यपालिका र व्यवस्थापिकामा समेत सबै व्यक्तिहरूले भाग लिने, प्रश्नोत्तर गर्ने, निर्णयमा मतदान गर्ने लगायतका व्यवस्थाले हाम्रो संविधानमा शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तको अर्थलाई आत्मसात नगरिएको भान पनि हुन्छ। तर यहाँ मन्टेस्क्युले भने जस्तो किसिमको शक्तिपृथकीकरण व्यक्तिगत पृथकताको रूपमा देखिएको छैन र संसदीय प्रणालीमा प्रतिनिधिमूलक र उत्तरदायी सरकारमा विशेष जोड दिइने हुनाले त्यस्तो व्यक्तिगत पृथकता सम्भव पनि हुँदैन।

कार्यगत हिसाबले मन्त्रिपरिषद्ले मुलुकको दैनिक प्रशासन गर्ने, परराष्ट्र सम्बन्ध निर्धारण गर्ने, युद्ध वा शान्तिको घोषणा गर्ने, सन्धि सम्झौता गर्ने जस्ता कार्यपालिकाजन्य कार्यहरूका साथै विधायिकाजन्य कार्यहरूमा समेत सहभागिता राख्ने संवैधानिक प्रावधान रहेको देखिन्छ। यसप्रकारका कार्यहरूमा संसदमा सरकारको नीति तथा कार्यक्रम पेश गर्ने, राजस्व र व्ययको अनुमान पेश गर्ने, विधेयकहरूको तर्जुमा गरी पेश गर्ने, विधायिकाबाट प्रत्यायोजित अधिकार बमोजिम नियम बनाउने, अध्यादेश जारी गर्ने जस्ता विधायिकी कार्यहरू पनि कार्यपालिकाले गर्न सक्ने व्यवस्था देखिन्छ।

(२) **व्यवस्थापिका**

नेपालमा प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रियसभा नामका दुई सदन सहितको एक सङ्घीय

व्यवस्थापिका हुने जसलाई सङ्घीय संसद भनिनेछ। विधायिकी अधिकारहरू विधायिकामा मात्र रहेको किटानी व्यवस्था संविधानमा कतै पनि उल्लेख नभए तापनि सङ्घीय व्यवस्थापन कार्यविधि र सङ्घीय आर्थिक कार्यप्रणालीको समग्र निचोडले भने विधायिकी अधिकार विधायिकाकै हो भन्ने कुराको पुष्टि गर्छ। संसदीय शासन प्रणाली भएका कारणले विधायकहरूले केवल विधायकको भूमिका मात्र खेल्दैनन् बरु कार्यपालिकाको गठन गरिदिने, मन्त्रिपरिषदमा भाग लिने, विश्वासको अभावमा मन्त्रिपरिषद्को पतन गराउने, कार्यपालिकाको दैनिक प्रशासकीय कार्यको निरीक्षण र नियन्त्रण गर्ने, अध्यादेशहरूको अनुमोदन गर्ने जस्ता कार्यहरू गर्ने समेत संवैधानिक प्रावधान छ। यसरी कार्यपालिका र विधायिकाको कार्यमा सम्मिश्रण रहेको देखिन्छ।

(३) **न्यायपालिका**

परम्परागत रूपमा रहेको न्याय दिने राजाको अधिकारको व्यवस्थाबाट नेपालको संविधानले नेपालको न्याय सम्बन्धी अधिकार अदालत तथा न्यायिक निकायहरूमा सुम्पेको छ। संसदीय प्रणाली अपनाएको कारणले कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको काममा भएको संवैधानिक सर्वोच्चताको परीक्षण गर्ने र वैधता नाप गर्ने अङ्गको रूपमा न्यायपालिकालाई अक्षुण्ण राख्ने प्रयत्न गरिएको महसुस हुन्छ। संविधान प्रतिकूल बनेका कानूनलाई न्यायिक पुनरावलोकनको माध्यमद्वारा अवैध घोषित गर्ने अधिकार संविधानले सर्वोच्च अदालतलाई दिएको छ। न्यायाधीशले गरेको काम वा अदालतमा विचाराधीन रहेको विषयवस्तुमा संसदमा छलफल गर्न नपाइने, न्यायाधीशहरूको सुविधा घटाउन नपाइने, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशहरूको पारिश्रमिक सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने आदि जस्ता कुराहरूलाई हेर्दा व्यवस्थापिका माथि केही बन्देजहरू लगाई न्यायपालिकालाई स्वतन्त्र राख्ने प्रयास गरिएको देखिन्छ।

त्यसैगरी, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशहरूको कार्य क्षमताको अभाव वा खराब आचरण सम्बन्धमा सङ्घीय संसदद्वारा महाभियोग प्रस्ताव ल्याई निजहरूलाई हटाउन सकिने नियन्त्रणमुखी व्यवस्था समेत नेपालको संविधानले अँगालेको छ। त्यस्तै न्यायपालिकाले आफ्नो कार्यविधि सम्बन्धी कानून बनाउने विधायिकी कार्य पनि गर्ने व्यवस्था एकातिर छ भने अर्कातिर महाअभियोगसम्बन्धी काम र विशेषाधिकार हनन सम्बन्धी न्यायिक प्रकृतिको काम विधायिकाले पनि गर्न पाउने गरी कार्य सीमा विस्तारको अवधारणालाई हाम्रो संविधानले अँगालेको देखिन्छ। न्यायपालिकाले आफ्नो संगठनको प्रशासन (कार्यपालिकाको कार्य) आफैँ गर्ने र विभिन्न प्रशासकीय तथा कार्यकारी निकायहरूले प्रशासकीय स्वरूपको न्याय दिने कार्य समेत गर्ने व्यवस्था पनि विद्यमान रहेको देखिन्छ।

शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण

अमेरिकी विद्वान् जोन एडम्सले नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्तको विकास गरी प्रयोगमा ल्याएका हुन्। अधिकारबिनाको कर्तव्य प्रयोजनविहीन हुन्छ भने कर्तव्यबिनाको अधिकार निरङ्कुश हुन्छ। नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्त शक्तिपृथकीकरणको परिपूरक सिद्धान्त हो। राज्यका अङ्गहरूबीच शक्तिको पूर्ण विभाजनले पनि राम्ररी काम गर्न नसक्दा यस सिद्धान्तको प्रतिपादन भएको देखिन्छ। राज्यका अङ्गहरूबीच आपसी सम्बन्ध, समन्वय, सहयोग र अन्तरनिर्भरता हुनु जरुरी हुन्छ। वास्तवमा नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्तलाई कार्यमूलक बनाउने सिद्धान्त हो। यो सिद्धान्त शक्तिपृथकीकरणको बाधक होइन। यिनै सिद्धान्तहरूलाई बढी व्यावहारिक र सहज बनाउन ल्याइएको हो। राज्यको एक अङ्गको क्रियाकलापमा अर्को अङ्ग बिलकूल अनविज्ञ रहन पर्दछ भन्ने होइन, यसलाई कार्यान्वयन गर्ने हो।

अमेरिकामा शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तलाई केही अपवादबाहेक पूर्ण रुपमा लागू गरिएको मानिन्छ। अमेरिकी संविधान (१७८९) अनुसार व्यवस्थापिकीय शक्ति कङ्ग्रेसमा छ, कार्यकारिणी शक्ति राष्ट्रपतिमा निहित छ भने न्यायिक शक्ति सर्वोच्च अदालतमा निहित छ। राष्ट्रपति र मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरू व्यवस्थापिकाप्रति जवाफदेही हुँदैनन्। उनीहरू कङ्ग्रेसको सदस्य हुन पनि पाउँदैनन्। अदालत पूर्ण स्वतन्त्र छ। जस्तै अमेरिकी राष्ट्रपतिले गरेको कुनै पनि अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौतालाई सिनेटले अनुमोदन गर्नुपर्छ। कङ्ग्रेसले पारित गरेको विधेयकमा विशेष अधिकार (भिटो) प्रयोग गर्ने अधिकार राष्ट्रपतिमा निहित छ। साथै कङ्ग्रेसले राष्ट्रपतिलाई महाभियोग लगाउने अधिकार राख्दछ। त्यस्तै अमेरिकी सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशको नियुक्ति राष्ट्रपतिबाट हुन्छ। तर सो नियुक्तिलाई सिनेटले अनुमोदन गर्नुपर्दछ। अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले कङ्ग्रेसबाट पारित कुनै पनि कानून वा निर्णय र मन्त्रिपरिषद् (Cabinet) को कुनै पनि निर्णय न्यायिक पुनरावलोकनको माध्यमबाट Due Process of Law का आधारमा असंवैधानिक घोषणा गर्न सक्छ। उपरोक्त स्थिति शक्तिपृथकीकरणको सकारात्मक स्थिति हो भने शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्तका रुपमा राष्ट्रपतिको विधायिकी विशेषाधिकार (veto), राष्ट्रपतिले गरेको सन्धि र नियुक्तिजस्ता कुराहरूको अनुमोदन गर्ने सिनेटको शक्ति र न्यायपालिकाको न्यायिक पुनरावलोकनका अधिकारहरूलाई शक्तिनियन्त्रणको सिद्धान्त भन्न सकिन्छ। अर्थात् संवैधानिक सीमा भन्दा बाहिर गएर कुनै पनि अङ्गद्वारा राज्य शक्तिको प्रयोग भएमा त्यसलाई अर्को अङ्गले नियन्त्रणमा राखी सदैव राज्यका अङ्गहरूबीच सन्तुलन कायम

राख्नुपर्छ भन्ने अवधारणा नै Theory of Check and Balance हो ।

अमेरिकी संविधान अनुसार त्यहाँको सरकारका विभिन्न अङ्गहरूबीचको शक्तिपृथकीकरण, नियन्त्रण तथा सन्तुलनलाई निम्न तालिकाबाट स्पष्ट बुझ्न सकिन्छः-

AMERICAN INSTITUTIONS OF GOVERNMENT				
		The Legislature Can Do	The Executive Can Do	The Judiciary Can Do
Functions of Government	Legislative	-Make Laws	- Veto legislation - Recommend	-Review on legislative acts
	Executive	- Override Executive veto -Confirm executive appointed (Senate)	-Enforce Laws	-Review on Executive Acts -Issue Mandamus (परमादेश), Injunction निषेधाज्ञा ।
	Judicial	- Impeach (महाअभियोग) -Create or Eliminate Judiciary	-Grant Pardon (आम माफी) -Appoint Judges	-Interpret laws

द्रष्टव्यः- छाँयामा देखाइएको Pure Separation of Power र अन्य नियन्त्रण र सन्तुलन हो ।

शक्तिपृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलनबीचको मुख्य भिन्नताः

शक्तिपृथकीकरण	नियन्त्रण तथा सन्तुलन
शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्त र व्यवहारले अधिकारको दुरुपयोगलाई रोक्न र शक्तिलाई राज्यका विभिन्न अङ्गमा बाँड्नु पर्नेमा जोड दिएको हुन्छ ।	शक्ति सन्तुलनको सिद्धान्त र व्यवहारले छरिएको राजनीतिक शक्ति र विभिन्न निकायहरू जस्तै- अदालत, कार्यकारिणी, विधायिका र नागरिकहरूबीच सहअस्तित्वको सिर्जना गर्दछ ।
यो राज्यको शक्ति विभाजनको मूल सिद्धान्त हो ।	यो राज्यको शक्ति विभाजनको सिद्धान्तलाई प्रभावकारी बनाउने उपसिद्धान्त हो ।

यसका मुख्य व्याख्याता मन्टेस्क्यु हुन् ।	उपसिद्धान्त प्रयोगमा ल्याउने जोन एडम्स हुन् ।
राज्य निरङ्कुश नहोस् भन्ने मूल उद्देश्य ।	राज्यका अङ्गहरू निरङ्कुश र स्वैच्छाचारी नहुन् भन्ने उद्देश्य ।
राज्यलाई विवेकशील र लोकतान्त्रिक बनाउने प्रयास ।	राज्यलाई मृतक संस्था होइन कि Living organism बनाउने प्रयास ।

नेपालको अभ्यास

नेपालमा वि.सं. २००७ पछि बनेका सबै संविधानहरूले व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका यी तीन अङ्गको सिर्जना गरी सरकारको कानून बनाउने, कानून कार्यान्वयन गर्ने र न्यायनिसाफ दिने अधिकार तीन पृथक अङ्गहरू मार्फत प्रयोग गरिआएको देखिन्छ। पछिल्लो पटक संविधानसभामार्फत बनेको नेपालको संविधानको प्रावधानहरू समेतको आधारमा हेर्दा नेपाल एक संसदीय शासन प्रणालीका मान्यताहरूलाई बोकेको मुलुक भएकोले नेपालमा पूर्ण शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तलाई पालना गर्न सकेको देखिँदैन । नेपालको शासन प्रणालीले शक्तिपृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलन दुवै सिद्धान्तको मध्यमार्गी शैली अवलम्बन गरिरहेको देखिन्छ। शक्तिपृथकीकरण र शक्ति सन्तुलन तथा नियन्त्रण सम्बन्धमा अन्य संसदीय व्यवस्थाहरूको तुलनामा नेपालको संसदीय व्यवस्थाका केही विलक्षण व्यवस्थाहरू पनि रहेका छन् । सार्वजनिक नियुक्तिका कुराहरू, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशहरू तथा अन्य न्यायाधीशहरू जस्ता पदमा नियुक्ति गर्ने अन्य संसदीय प्रणालीको अभ्यासभन्दा नितान्त नौलो अभ्यास नेपालको संविधानमा रहेको देखिन्छ। वर्तमान नेपालको संविधानले केही परिषद् र समितिको व्यवस्था गरी कार्यपालिकाको सार्वजनिक नियुक्ति गर्ने अधिकारलाई औपचारिक रूपमा नै त्यस्ता परिषद् र समितिहरूमा सारिदिएको छ र कार्यपालिकाको अधिकारलाई अप्रत्यक्ष स्वरूपको बनाइदिएको छ। खासगरी कार्यपालिकाले आफ्नो विधायिकी बहुमतको आडमा संविधानले परिकल्पना गरेको शक्ति सन्तुलनलाई बिगार्न पनि सक्छ भन्ने अवधारणालाई समेत ध्यानमा राखी त्यस्ता अङ्गका प्रमुखहरूको नियुक्तिलाई प्राविधिक र राजनीतिक दुवै दृष्टिले उपयुक्त छलफल र सहमतिबाट हुन सकोस् भन्ने दृष्टिकोणले त्यस्तो व्यवस्था गरिएको देखिन्छ ।

शक्तिपृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलनको सिद्धान्तलाई नेपालको शासन प्रणालीमा आत्मसात गर्न खोजिए पनि व्यवहारतः एक अङ्गको काम कर्तव्य र अधिकारमा अर्को अङ्गले अनावश्यक हस्तक्षेप गर्ने गरेको, एउटा निकायको व्यक्तिलाई एकै

समयमा अर्को निकायको काम गर्ने अधिकार दिएको जस्ता समस्याहरू रहेका छन् । राज्यका प्रमुख तीन अङ्गहरू प्रतिस्पर्धी जस्ता देखिएका छन् ।

वर्तमान नेपालको संविधानको धारा २८४ बमोजिम संवैधानिक परिषदमा प्रधानमन्त्री, प्रधानन्यायाधीश, प्रतिनिधिसभाको सभामुख, राष्ट्रियसभाको अध्यक्ष, प्रतिनिधिसभाको विपक्षी दलको नेता, प्रतिनिधिसभाको उपसभामुख र कानून तथा न्याय मन्त्री (प्रधानन्यायाधीशको नियुक्तिको सिफारिस गर्दा मात्र) समेत समावेश गरेर राज्यका तीनै अङ्गका प्रमुखहरू समेतको सहभागिता र सहमतिका आधारमा प्रधानन्यायाधीश र संवैधानिक निकायका प्रमुख र पदाधिकारीहरूको नियुक्ति हुन सकोस् भन्ने धारणा नेपालको संविधानले राखेको देखिन्छ ।

नेपालको संविधान अनुसार व्यवस्थापिका र कार्यपालिकाबीचको नियन्त्रण तथा सन्तुलनका आधारहरूमा प्रतिनिधिसभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेता वा प्रतिनिधिसभामा विश्वासको मत प्राप्त गर्न सक्ने सो सभाको सदस्यलाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्ने र निजको अध्यक्षतामा बढीमा पच्चीस जना मन्त्री रहेको मन्त्रिपरिषद् गठन गर्ने, मन्त्रिपरिषद् सङ्घीय संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने (धारा ७६), प्रधानमन्त्रीविरुद्ध सङ्घीय संसदमा तत्काल कायम रहेको सङ्ख्याको बहुमतले अविश्वासको प्रस्ताव पेश गरी हटाउन सक्ने (धारा १००), सङ्घीय संसद र सो अन्तर्गतका विषयगत विभिन्न समितिहरूबाट कार्यपालिकाको दैनिक प्रशासकीय कार्यको निरीक्षण र नियन्त्रण गर्ने रहेका छन् भने राष्ट्रपतिबाट सङ्घीय संसदको अधिवेशनको आह्वान र अन्त गर्ने (धारा ९३) रहेका छन्। त्यस्तै कार्यपालिका र न्यायपालिकाबीचको नियन्त्रण तथा सन्तुलनका आधारहरूमा राष्ट्रपतिले संवैधानिक परिषद् (जसमा प्रधानमन्त्री र कानून तथा न्याय मन्त्री सदस्य हुन्छन्) को सिफारिसमा सर्वोच्च अदालतका प्रधानन्यायाधीशको नियुक्ति गर्ने (धारा २८४), विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधीकरणको स्थापना र गठन गर्न सक्ने (धारा १५२), राष्ट्रपतिले कुनै अदालत, न्यायिक वा अर्धन्यायिक निकाय वा प्रशासकीय पदाधिकारी वा निकायले गरेको सजायलाई कानूनबमोजिम माफी, मुल्तवी, परिवर्तन वा कम गर्न सक्ने (धारा २७६) व्यवस्था रहेका छन् भने न्यायपालिकाले ऐन नियमअनुसार नभएका निर्णय बदर गरिदिन सक्ने, ऐनसँग बाझिने नियमहरू अमान्य घोषित गर्न सक्ने (धारा १३३) व्यवस्था रहेका छन् । त्यसैगरी व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाबीचको नियन्त्रण तथा सन्तुलन आधारहरूमा प्रतिनिधिसभामा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको कम्तीमा दुईतिहाई बहुमतले प्रधानन्यायाधीश वा सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश र न्यायपरिषद्का सदस्यलाई महाअभियोग लगाई हटाउने (धारा १०१ (२)),

प्रधानमन्त्री, न्याय तथा कानून मन्त्री, प्रतिनिधिसभाको सभामुख, राष्ट्रियसभाको अध्यक्ष, प्रतिनिधिसभाको विपक्षी दलको नेता, प्रतिनिधिसभाको उपसभामुख समेत भएको संवैधानिक परिषद्ले सिफारिस गरे बमोजिम प्रधानन्यायाधीशको नियुक्ति हुने (धारा १२९(२)), संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा नियुक्त हुने संवैधानिक पद तथा सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश र राजदूतको पदमा नियुक्ति गर्नुपूर्व निजहरूको संसदीय सुनुवाइ हुने (धारा २९२) व्यवस्था रहेका छन् भने सर्वोच्च अदालतले संविधान प्रतिकूल बनेका कानूनलाई न्यायिक पुनरावलोकनका माध्यमबाट अवैध घोषित गर्ने (धारा १३३), न्यायाधीशले गरेको काम वा अदालतमा विचाराधीन रहेको विषयवस्तुमा सङ्घीय संसदमा छलफल गर्न नपाइने (धारा १०५) लगायतका व्यवस्था रहेका छन् ।

उल्लिखित आधारमा शक्तिपृथकीकरण, नियन्त्रण तथा सन्तुलनको अवधारणालाई नेपालको संविधानले नै स्पष्ट छुट्टाइदिएको र समयअनुसार व्यवहारमा पनि लागू भइरहेको छ। नेपालको संविधानको भाग ७ धारा ७४ देखि भाग ३३ धारा ३०५ सम्म शक्तिपृथकीकरण, नियन्त्रण तथा सन्तुलनको सिद्धान्तका विविध स्वरूपहरूको प्रत्याभूति गराएबमोजिम नेपालको सन्दर्भमा व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिकाबीचको नियन्त्रण तथा सन्तुलनको अवस्था संक्षिप्तमा देहायबमोजिम रहेको देखिन्छः-

(१) **व्यवस्थापिकाले कार्यपालिका उपर**ः

(अ) मन्त्रिपरिषद् सङ्घीय संसद्प्रति उत्तरदायी हुने,

(आ) सामान्य बहुमतबाट प्रधानमन्त्री उपर अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्ने,

(इ) सन्धि सम्झौता अनुमोदन गर्ने, संसदीय सुनुवाई, सङ्कटकालीन घोषणाको अनुमोदन व्यवस्थापिकाले गर्ने,

(ई) संवैधानिक अङ्गका प्रतिवेदनमा छलफल गर्ने ।

(२) **न्यायपालिकाले कार्यपालिका उपर**ः

(अ) संवैधानिक परिषद्मा प्रधानन्यायाधीशको संलग्नता हुने,

(आ) कार्यपालिकाको कामको न्यायिक पुनरावलोकन र अदालतबाट भएको फैसला मान्न बाध्य हुने,

(इ) रिट क्षेत्राधिकारको माध्यमबाट कार्यपालिकाको कार्यमा नियन्त्रण तथा

निर्णय बदर गर्ने ।

(३) **कार्यपालिकाले व्यवस्थापिका उपरः**

(अ) सङ्घीय संसदका सदस्य र प्रदेश सभाका सदस्यबाट निर्वाचित राष्ट्रपतिले सङ्घीय संसद्का दुवै सदनको अधिवेशनको आह्वान र अन्त्य गर्ने,

(आ) सरकारी नीति तथा कार्यक्रम प्रस्तुत गर्ने,

(इ) अध्यादेश जारी गर्ने,

(ई) अर्थ विधेयक, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल नेपाललगायत सुरक्षा निकायसँग सम्बन्धित विधेयक सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गर्ने व्यवस्थाको माध्यमबाट कार्यपालिकाले व्यवस्थापिका उपर नियन्त्रण गर्ने ।

(४) **न्यायपालिकाले व्यवस्थापिका उपरः**

(अ) न्यायिक पुनरावलोकन मार्फत कानूनको संवैधानिकता परीक्षण गर्ने,

(आ) अदालतमा विचाराधीन मुद्दामा संसदमा छलफल गर्न बन्देज,

(इ) नजिर प्रतिपादन गरेर कानून निर्माण गर्ने,

(ई) रिट क्षेत्राधिकार प्रयोग गरी विभिन्न आदेश जारी गर्ने ।

(५) **व्यवस्थापिकाले न्यायपालिका उपरः**

(अ) न्यायाधीश उपर महाअभियोग लगाएर,

(आ) सर्वोच्च अदालतको वार्षिक प्रतिवेदन उपर छलफल गरेर,

(इ) न्यायपालिका सम्बन्धी कानूनको निर्माण गरेर,

(ई) प्रधानन्यायाधीश नियुक्तिको सिफारिस तथा सार्वजनिक सुनुवाइ गरेर ।

(६) **कार्यपालिकाले न्यायपालिका उपरः**

(अ) संवैधानिक परिषदमा प्रधानमन्त्री तथा कानून तथा न्याय मन्त्रीको संलग्नता हुने,

(आ) न्यायपालिका सम्बन्धी नीति निर्माण गरेर,

(इ) फैसलाले तोकेको दण्ड सजाय मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट

माफी मुल्तवी हुने ।

(७) **नेपालको सन्दर्भमा शक्तिपृथकीकरणको मान्यता बमोजिम विचारणीय पक्षहरू:**

(अ) नेपालको संविधानले राष्ट्रपतिलाई दिएको अधिकारहरू प्रायः सबै कार्यकारिणी अधिकारसँग सम्बन्धित छन्, तर राष्ट्रपतिलाई स्पष्ट रुपले कार्यकारिणी अङ्गको रूपमा भने स्वीकारेको पाइँदैन ।

(आ) संवैधानिक परिषद् र न्यायपरिषद्ले स्वतन्त्र हैसियत प्राप्त गरेका छन् । तर ती निकायहरूबाट नियुक्तिको लागि सिफारिस भएका व्यक्तिहरू संसदीय सुनुवाईबाट उपयुक्त ठहरिनु पर्ने कुराको औचित्य प्रमाणित गर्न सकेको देखिँदैन ।

(इ) राष्ट्रपतिको आचरणको सम्बन्धमा व्यवस्थापिका (संसद) मा बहस गर्न नपाइने संवैधानिक व्यवस्थाको अभाव देखिन्छ ।

(ई) नेपाल सरकारले कुनै पनि न्यायाधीशलाई काजमा खटाउन सक्ने प्रावधान स्वतन्त्र न्यायपालिकाको अवधारणा एवं सिद्धान्तसँग मेल खाने देखिँदैन ।

स्थानीय तहमा एकै व्यक्ति स्थानीय कार्यपालिका, स्थानीय व्यवस्थापिका (नगर सभा वा गाउँ सभा) तथा स्थानीय न्यायिक समितिमा रहने व्यवस्था शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तसँग मेल खाने देखिँदैन ।

निष्कर्ष

नेपाल निरङ्कुश, तानाशाही र प्रजातन्त्र हुँदै संविधानसभामार्फत सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन पद्धतिसम्म आइसकेको छ। नेपालमा शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्त र विश्वव्यापी मान्यता अनुरूप न्यायपालिकालाई स्वतन्त्र, सक्षम र प्रभावकारी बनाउन नसकेको र राजनीतिक अस्थिरता, अन्योल र संक्रमणकालीन परिस्थितिबाट न्यायपालिकालाई मुक्त राख्न नसकेको भन्ने आरोप लाग्ने गरेको छ। नेपालमा संसदीय प्रणाली र संवैधानिक सर्वोच्चताका कारणले शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तलाई बडो जटिल ढङ्गले अवलम्बन गरिएको छ। साधारणतया सङ्घीय संसदको विश्वास प्राप्त भएपछि कार्यपालिकालाई आफ्नो कार्यहरूमा अङ्कुश लगाउने पद्धति अन्य संसदीय प्रणालीहरूमा नभएको भए तापनि नेपालमा संसदको विश्वास प्राप्त भए पनि धेरै काम कुराहरूमा कार्यपालिकाले अन्य निकायहरूको मुख ताक्नु पर्ने अवस्था स्पष्ट देखिन्छ। संसदीय प्रणालीमा कार्यपालिकाले नै

सम्पूर्ण प्रणालीलाई नेतृत्व गरेको देखिन्छ भने हामीकहाँ कार्यपालिका केही कमजोर देखा पर्दछ। राज्यका विभिन्न अङ्गहरूमा व्यावहारिक रुपमा शक्तिको पूर्ण रुपमा पृथकीकरण सम्भव छैन र पूर्णतः पृथकीकरण गर्नु व्यावहारिक पनि छैन। तर सबैमा शक्तिपृथकीकरण र शक्ति सन्तुलन एवं नियन्त्रणको प्रयोग भने अवश्य नै भएको छ। यसप्रकार शक्तिपृथकीकरण मूल तत्व भए तापनि सहायक स्वरूपको शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण चाहिँ केही बढी नै भएको आभास मिल्छ।

सन्दर्भ सामग्रीः

- उप्रेती, भरतराज, श्रेष्ठ, कल्याण र थापा, कनकविक्रम (सम्पादक), नेपालको संवैधानिक कानून, काठमाडौं फ्रिडिल, (२०५४)।
- कान्तिपुर राष्ट्रिय दैनिक, वर्ष १६, अङ्क २८. पृ. १।
- कोष (वार्षिक विशेषाङ्क २०६५), अङ्क ७०, कर्मचारी सञ्चयकोष, पुल्चोक, ललितपुर।
- खनाल, गोविन्द, न्याय व्यवस्थापनका विविध पक्षहरू, पैरवी प्रकाशन, प्रथम संस्करण (२०६६)।
- तिवारी, मधुनिधि (पीएचडी), सार्वजनिक प्रशासनका केही पक्षहरू, प्रकाशिका- श्रीमती कान्ति तिवारी, पहिलो संस्करण, (२०६०)।
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, (२०७२)।
- पाण्डे, केशवराज, प्रशासकीय कानून, काठमाडौंः निर्मल गुरुङ्ग, (२०५८)।
- हमाल, राजेश र दुलाल, टङ्कप्रसाद, संवैधानिक कानून, काठमाडौंः सुमित्रा हमाल, (२०४९)।

राजपत्र सम्पादन र प्रकाशनको सन्दर्भमा कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको भूमिका



✍ **शुभाष कुमार भट्टराई***

१. पृष्ठभूमि

आधिकारिक सरकारी सूचना तथा जानकारीहरू प्रकाशन गर्ने माध्यमको रुपमा राजपत्र रहेको हुन्छ। संविधान, ऐन, नियमावली लगायतका कानूनी दस्तावेजहरू राजपत्रकै माध्यमबाट सर्वसाधारण र सरोकारवालाको लागि सार्वजनिक गरिन्छ। राजपत्रमा प्रकाशन भएका सूचना तथा दस्तावेजहरू अन्यथा प्रमाणित नभएसम्म आधिकारिक मानिन्छन् । राजपत्रमा प्रकाशित सूचना तथा दस्तावेजहरू आधिकारिक दस्तावेजको रुपमा अभिलेखिकरण हुने भएकोले राजपत्रलाई दीर्घकालसम्म सुरक्षित राख्नु आवश्यक र अपरिहार्य समेत हुन्छ। राजपत्रमा प्रकाशन भएको विषय अदालतले समेत स्वयं न्यायिक जानकारीमा लिनु पर्छ। राजपत्रमा प्रकाशित सूचना तथा दस्तावेजको आधिकारिकता तथा महत्व समेतका आधारमा यसको प्रकाशन र व्यवस्थापनमा विशेष रुपमा ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ। सरकारी आधिकारिक दस्तावेजको रुपमा विश्वका प्रायः सबै देशमा विभिन्न नाममा यस्तो प्रकृतिको प्रकाशन हुने गरेको पाइन्छ।

२. राजपत्रको अर्थ

राजपत्र अङ्ग्रेजी शब्द 'Gagette' को नेपाली रुपान्तरण हो। राजपत्र राज्यको तर्फबाट भएका महत्वपूर्ण विषयहरू सरोकारवाला तथा सर्वसाधारणको जानकारीको लागि प्रकाशन गर्ने आधिकारिक प्रकाशन हो।

** उपसचिव, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय*

बृहत् नेपाली शब्दकोषले "सरकारी सूचना, अध्यादेश, परिपत्र, संशोधित कानूनका बुँदाहरू, सरुवा बढुवा आदिको सम्पूर्ण कुरा औपचारिक तथा आधिकारिक रुपमा छापिने पत्र" लाई राजपत्रको रुपमा परिभाषित गरेको छ।

टोप बहादुर सिंहको कानूनी शब्दकोषले राजपत्र भनेको "गजेट, सरकारी नियुक्ति, कानूनी सूचना आदि भएको सरकारी खबर" भनी परिभाषित गरेको छ।

An official gazette is the legal newspaper of a country, or of an administrative part of a country, which publishes the text of new laws, decrees, regulations, treaties, legal notices, and court decisions. The laws published in official gazettes are primary law in the official source; publication in the gazette, in many cases, initiates jurisdiction. The text published is the authoritative version, and commonly, the only published version.[१]

उल्लिखित परिभाषाहरूबाट समेत राजपत्रलाई अध्यादेश, ऐन, कानून, सरकारी सूचना आदि औपचारिक तथा आधिकारिक रुपमा छापिने सरकारको प्रकाशन वा सरकारले प्रकाशन गर्ने कानूनी र प्रमाणित दस्तावेज, लिखतको रुपमा अर्थ गर्न सकिन्छ।

३. **राजपत्रको सैद्धान्तिक पक्ष**

राजपत्र राज्यबाट जारी भएका कानून तथा अन्य महत्वपूर्ण र सार्वजनिक सरोकार राख्ने विषय प्रकाशन गर्ने सरकारी आधिकारिक दस्तावेज हो । As a public journal, the Gazette prints official notices from the government. Publishing information in the Gazette is a legal necessity by which official documents come into force and enter the public domain.

राजपत्र किन प्रकाशन गर्नु पर्छ भन्ने कुराको सैद्धान्तिक पक्षलाई देहायका विषयहरूको आधारमा बुझ्न सकिन्छः-

(१) फौजदारी कानूनको सामान्य सिद्धान्त मध्ये Ignorance of law is no excuse पनि एक हो । यो मुलुकको कानूनले कसूर मानेको कार्य गर्ने व्यक्तिले कानून थाहा थिएन भनेर त्यस्तो कसूर गरे वापत उन्मुक्ति पाउन नसक्ने सिद्धान्त हो । संसारभर जुनसुकै कानूनी प्रणाली अवलम्बन गर्ने देशहरूमा यो सिद्धान्तलाई मानिएको हुन्छ । कानून नजानेको भनेर छुट नपाउने सिद्धान्तलाई व्यवहारमा

१ https://www.crl.edu/collections/topics/official-gazettes accessed on 1/20/2023

लागू गर्नको लागि कानूनको विषयमा सबै सरोकारवालाई जानकारी गराउन राज्यको तर्फबाट आधिकारिक रुपमा सूचना प्रकाशन गर्नु पर्ने हुन्छ। कानून तथा राज्यको तर्फबाट निर्णय भएका महत्वपूर्ण विषयहरूलाई प्रकाशन गर्ने आधिकारिक माध्यमको रुपमा राजपत्र रहेको हुन्छ।

(२) उत्तरदायित्व, जनचेतना, निष्पक्षता, पारदर्शिता असल शासन सम्बन्धी अवधारणाका मुख्य आयाम हुन्। यी विषयहरूलाई मूर्त रुप दिन पनि राज्यबाट जारी भएका कानून र अन्य महत्वपूर्ण विषयहरूको सूचना सार्वजनिक गर्नु पर्ने हुन्छ र यसको लागि आधिकारिक मुखपत्रको रुपमा राजपत्र रहेको हुन्छ।

(३) राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाहरू विश्वसनीय र आधिकारिक हुन्छन् भन्ने मान्यता राखिन्छ। राजपत्रमा प्रकाशन भएको सूचनाको सम्बन्धमा अदालतमा प्रमाणको रुपमा पेश गर्नु आवश्यक हुँदैन। सो विषय अदालतले आफैं न्यायिक जानकारीमा लिने विषयमा पर्छ।[२]

(४) प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने वा पाउने हक हुने[३] भएकोले सो हकको प्रत्याभूतिको लागि राज्यबाट जारी भएका कानून तथा अन्य विषयहरू राजपत्रमा प्रकाशन गरिने विषय महत्वपूर्ण रहेको हुन्छ।

४. राजपत्रको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

सरकारको तर्फबाट महत्वपूर्ण सूचनाहरू सर्वसाधारण पुऱ्याउनको लागि Gagettee प्रकाशन गर्ने कार्यको शुरुवात बेलायतबाट भएको हो। सत्रौं शताब्दीको मध्य तिर युरोपमा प्लेगको महामारी फैलिएको थियो। यसलाई 'द ग्रेट प्लेग'को रुपमा समेत बुझिन्थ्यो। यस समयमा बेलायतको लण्डन शहरमा समेत प्लेगको महामारी फैलिएको र यो सङ्क्रामक रोग भएकोले सोबाट बच्न तत्कालीन राजपरिवारका सदस्यहरू अस्थायी रुपमा अक्सफोर्ड शहरमा सरी बसोबास गरेका र त्यहींबाट राजकाजको काम सूचारु भएको थियो। यस बखत सरकारी सूचना तथा उर्दीहरू जनता तथा सरोकारवालाहरू समक्ष पुऱ्याउनको लागि राज्यको आधिकारिक पत्रको रुपमा सन् १६६५ नोभेम्बर ७ मा Oxford Gazette को रुपमा प्रकाशन हुन थालेको थियो। प्लेगको समस्या समाधान भए पछि राजपरिवारका सदस्यहरू पुनः लण्डनमा नै सरे पछि पनि यसरी Gazette प्रकाशन गर्ने कार्यले निरन्तरता पायो र

२ प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा ५

३ नेपालको संविधानको धारा २७

यसलाई London Gazette को रुपमा प्रकाशन गरिन थालियो[४] जुन अहिले पनि निरन्तर छ। यसलाई सबैभन्दा पुरानो सरकारी पत्रिका मानिन्छ। हाल बेलायतमा सरकारी मुखपत्रको रुपमा The London Gazette, The Belfast Gazette / The Edinburg Gazette प्रकाशन हुँदै आएको छ।

सरकारी आधिकारिक दस्तावेज जसलाई सार्वजनिक गर्नको लागि संसारभरका प्रायः मुलुकहरूमा यस्तो किसिमको प्रकाशन हुने गरेको छ। विभिन्न देशमा यो फरक फरक नामबाट प्रचलित छ। भारतमा भारतका राजपत्र (The Gazette of India) को रुपमा प्रकाशन हुने गरेको छ भने विभिन्न मुलुकमा Official Gazette, Government Gazette, Official Journal, Official bulletin, State Gazette, Official Monitor आदि नामले यस्तो प्रकाशन हुने गरेको पाइन्छ।

नेपालको सन्दर्भमा हेर्दा वि.सं. २००८ बाट राजपत्र प्रकाशनको थालनी भएको पाइन्छ। यसलाई शुरुमा गजेटको नामले प्रकाशन गरिएको थियो। वि.सं. २००८ असार २६ गते सरकारले निर्णय गरी सरकारी सूचना प्रकाशन गर्नको लागि गजेट प्रकाशन गर्ने व्यवस्था गरेको थियो भने वि.सं. २००८ साउन २२ गतेदेखि गजेट प्रकाशन गर्न थालिएको थियो। गजेटको पहिलो सूचनामा गजेट प्रकाशन गर्ने सरकारको निर्णयलाई समेत प्रकाशन गरिएको थियो। सो सूचनाको व्यहोरा देहाय बमोजिम रहेको थियो।

“नेपाल अधिराज्यभित्रका सबै सरकारी अड्डाहरू र नेपालका सारा नागरिकहरूको अब उप्रान्त एउटा प्रजातान्त्रिक देशमा हुनु पर्ने जस्तै गजेट नेपाल सरकारबाट पनि प्रकाशित गरिनेछ। आवश्यक परेका बखत समय समयमा निस्कनेछ। यसरी समय समयमा छापिएका गजेटका सरकारी सूचनाहरूलाई सरकारी आदेश सम्झी प्रत्येक सरकारी अड्डाले र सारा नेपाली नागरिकहरूले त्यस अनुसार गर्नु पर्नेछ। सरोकारवाला सरकारी अड्डाहरूलाई कुनै बेग्लै आदेश आफ्ना सम्बन्धित मन्त्रालयहरूबाट नभए तापनि गजेटमा छापिएबमोजिम कारबाही गर्दा कुनै किसिमको बात लाग्ने छैन। बरु गजेटमा छापिएअनुसार नचलेमा बात लाग्छ। अब उप्रान्त सबै सरकारी घोषणा, इस्तिहार, सूचना, खारेजी र नयाँ ऐन सवाल, सनद, भर्ना सरुवा, बढुवा सरकारी विज्ञापन अफिसरहरूको विदा, विद्यार्थीहरूको परीक्षाफल इत्यादि सबै गजेटमा नै छापिने छन्। यस्ता कुराहरूलाई सम्बन्धित सरकारी अड्डाहरूले पनि सकेसम्म चाँडो गजेट इन्चार्ज अफिसर कहाँ प्रकाशनार्थ पठाउनु पर्छ। इति सम्वत् २००८ साल आषाढ २६ गते रोज २ शुभम्।”[५]

४ https://www.thegazette.co.uk/history accessed on 1/20/2023

५ खण्ड १ संख्या १ मिति २००८।०४।२२ को नेपाल गजेटमा प्रकाशित सूचना

प्रकाशनको प्रारम्भिक अवस्था देखि नै गजेटको नामबाट प्रकाशन हुँदै आएकोमा नेपालको संविधान, २०१९ मा मिति २०२३/१०/२३ मा भएको पहिलो संशोधनले "गजेट" शब्दलाई "नेपाल राजपत्र" भन्ने शब्दहरूले रुपान्तरण गरेकोले तदानुसार त्यसपछि नेपाल राजपत्रको नामबाट प्रकाशन हुँदै आएको छ।

वि.सं. २००८ बाट प्रकाशन हुन थालेको नेपाल गजेटमा प्रकाशित हुने सूचनाको विषय अनुसार ११ भागमा प्रकाशन हुने गरेकोमा वि.सं. २००९-२०१० साल सम्म १३ भागमा, वि.सं. २०१२ भदौ १२ गतेसम्म १२ भागमा प्रकाशन भएको थियो। वि.सं २०१२ भाद्र १३ गते अब उप्रान्त गजेट चार भागमा प्रकाशन गर्ने प्रबन्ध मिलाउनु भनी सूचना प्रकाशन भए पछि सूचनाको प्रकृतिको आधारमा चार भागमा प्रकाशन हुने पद्धतिको विकास भयो। वि.सं. २०२७ मङ्सिर १ गतेको कानून तथा न्याय मन्त्रालयको सूचनाले नेपालले विभिन्न राष्ट्रहरू वा अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाहरूसँग गरेको द्विपक्षीय वा बहुपक्षीय सन्धि सम्झौताहरूलाई सर्वसाधारणको जानकारीको लागि नेपाल राजपत्र भाग ५ मा प्रकाशन गर्ने निर्णय भए पछि वि.सं. २०२७ मङ्सिर १ गतेदेखि वि.सं.२०६३ पुस १० गतेसम्म पाँच भागमा प्रकाशन हुने गरेको थियो। नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचनाको सम्बन्धमा पहिलो पटक कानूनमा व्यवस्था भने सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण नियमावली, २०६३ ले गरेको हो। सो नियमावलीले नेपाल राजपत्रलाई देहायका विषयको आधारमा छ भागमा प्रकाशन गर्ने व्यवस्था गरेको छ;[६]

(१) भाग - १ संविधान वा सो सरहका घोषणापत्र

(२) भाग - २ ऐन वा अध्यादेश

(३) भाग - ३ नियम, नेपाल सरकारले जारी गरेको आदेश वा अधिकारपत्र

(४) भाग - ४ संविधान अन्तर्गतका नियुक्ति वा अन्य सूचना

(५) भाग - ५ ऐन, नियम वा आदेश अन्तर्गत वा नेपाल सरकारको निर्णय बमोजिम राजपत्रमा प्रकाशन गर्नु पर्ने सूचना

(६) भाग - ६ नेपाल पक्ष भएको सन्धि

सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण नियमावली, २०६३ ले कुनै सूचना नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्ने वा नपर्ने भन्ने विषयमा द्विविधा उत्पन्न भएमा सो विषयमा कानून मन्त्रालयले निर्णय गरे बमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ भने नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७४ ले नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन हुने सूचना सम्पादनको जिम्मेवारी कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयलाई

६ सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण नियमावली, २०६३ को नियम १०

प्रदान गरेको छ ।

नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन हुने सूचनाको मापदण्डको विषयमा छुट्टै कानूनी व्यवस्था नरहेको अवस्थामा नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्)ले मिति २०६७।१०।०३ मा निर्णय गरी केही मापदण्ड निर्धारण गरिएको थियो । सो निर्णयले निर्धारण गरेका केही मापदण्डहरू देहायबमोजिम रहेका छन् :-

(१) विधेयक वा अध्यादेश राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएको मितिमा राजपत्रमा प्रकाशन गर्ने,

(२) नियमावली मन्त्रिपरिषद् वा सम्बद्ध अधिकारीबाट निर्णय भए पछि प्रकाशन गर्ने र अतिरिक्ताङ्क गरी प्रकाशन नगर्ने,

(३) कुनै पनि सूचना अतिरिक्ताङ्क गरी प्रकाशन नगर्ने,

(४) अतिरिक्ताङ्क गर्नै पर्ने अवस्थामा मन्त्रिपरिषद्को निर्णयबमोजिम गर्ने र सो पनि ३ महिनाभित्र नै गर्ने,

(५) दण्ड, जरिवाना गर्ने, कुनै कर, दस्तुर वा शुल्क लगाउने गरी नियम बनाउँदा वा सूचना प्रकाशन गर्दा कानूनमा अन्यथा भएकोमा बाहेक पश्चातदर्शी हुने गरी अतिरिक्ताङ्कमा प्रकाशन नगर्ने ।

नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचनाको विषयमा पछिल्लो पटक संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्धं) ऐन, २०७७ ले केही व्यवस्था गरेको छ । सो ऐनको दफा १२ मा संघले बनाएको ऐन, नियमावली र गठन आदेश नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने व्यवस्था छ ।

५. नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशनको अभ्यास

नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्दा नियमित अङ्क र अतिरिक्ताङ्क गरी प्रकाशन गर्ने अभ्यास रहेको छ भने प्रत्येक वर्ष परिशिष्टाङ्क प्रकाशन गरिन्छ ।

(क) नियमित अङ्क

मिति २०२३।१०।१७ देखि नेपाल राजपत्रको नियमित अङ्क प्रत्येक सोमबार प्रकाशन हुने गरेकोमा मिति २०७८।११।१६ मा प्रकाशित सूचना अनुसार राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्दा प्रत्येक सोमवार र विहिबार प्रकाशन गर्न सकिन्छ । यसरी सोमबारसम्म मुद्रण विभागमा सङ्कलन भएका सूचना सोमबारको नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने र सो पश्चात विहिबारसम्म प्राप्त भएका सूचनाहरू विहिबारको नेपाल राजपत्रमा

प्रकाशन गरिने अभ्यास रहेको छ।

(ख) अतिरिक्ताङ्क

कुनै खास मितिमा नै राजपत्र प्रकाशन गर्नु पर्ने अवस्थामा जुनसुकै बार समेत वा अघिल्लो मितिमा समेत नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्नु पर्ने हुन्छ। यसरी प्रकाशन गरिने सूचना अतिरिक्ताङ्कको रुपमा प्रकाशन हुन्छ। त्यसैगरी अतिरिक्ताङ्क प्रकाशन भई सकेको अवस्थामा सो भन्दा अघिल्लो मितिको अतिरिक्ताङ्क प्रकाशन गर्नु पर्ने भएमा पूर्वातिरिक्ताङ्कको रुपमा प्रकाशन गरिन्छ।

(ग) परिशिष्टाङ्क

प्रत्येक वर्ष प्रकाशन भएका सूचनाहरूको विवरण उल्लेख गरी प्रत्येक वर्षको अन्तिम दिन नेपाल राजपत्रको परिशिष्टाङ्क प्रकाशन गरिन्छ। यो एक किसिमले नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिएका सूचनाहरूको विषयसूची हो। यसमा विषयवस्तुको आधारमा तथा सूचना प्रकाशन गर्ने निकायको आधारमा यस्तो सूची प्रकाशन गरिन्छ।

६. नेपाल राजपत्र प्रकाशनमा कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको भूमिका

नेपाल राजपत्रको भाग १ मा प्रकाशन हुने संविधान, भाग २ मा प्रकाशन हुने ऐन तथा अध्यादेश तथा भाग ६ मा प्रकाशन हुने नेपाल पक्ष भएका सन्धिहरू कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको नाममा प्रकाशन हुन्छ भने सो बाहेकका अन्य सूचनाहरू जुन मन्त्रालय वा संवैधानिक निकायसँग सम्बन्धित हो, सोही मन्त्रालय वा संवैधानिक निकायको नाममा प्रकाशन हुन्छ। सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण नियमावली, २०६३ को नियम १२ तथा नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७४ मा भएको व्यवस्था बमोजिम नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन हुने सूचना सम्पादनको जिम्मेवारी कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयलाई भएकोले जुनसुकै निकायको नाममा प्रकाशन हुने भए पनि नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचना सो मन्त्रालयबाट सम्पादन भए पछि मात्र प्रकाशन हुन्छ। कानूनले नै उक्त जिम्मेवारी कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयलाई प्रदान गरेको हुँदा सो मन्त्रालयबाट सम्पादन नभई वा सम्पादन गरेभन्दा फरक हुने गरी नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन हुँदैन।

नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्नु अघि सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायले

सम्पादनको लागि कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा पठाउनु पर्छ र सो मन्त्रालयबाट सम्पादन भई आएबमोजिम सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायले नेपाल राजपत्रमा प्रकाशनको लागि मुद्रण विभागमा पठाउनु पर्छ । नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचना प्रकाशनको लागि सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायले देहायको विधि अवलम्बन गर्नु पर्छ :-

(क) जुन विषयको सूचना प्रकाशन गर्ने हो, सो सम्बन्धमा सम्बन्धित निकाय वा अधिकारीबाट निर्णय हुनु पर्ने,

(ख) राजपत्रमा प्रकाशन गर्ने सूचनाको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार गरी सम्पादनको लागि पठाउन सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायको सचिवस्तरबाट निर्णय हुनु पर्ने,

(ग) अतिरिक्ताङ्क गरी सूचना प्रकाशन गर्नु पर्ने भए सो व्यहोरा समेत उल्लेख गरी मन्त्रालयबाट प्रकाशन गरिने सूचनाको हकमा मन्त्रिपरिषद्बाट र संवैधानिक निकायबाट प्रकाशन गरिने सूचनाको हकमा सम्बन्धित संवैधानिक निकायबाट निर्णय भएको हुनु पर्ने,

(घ) सूचना सम्पादनको लागि कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा पठाउँदा निर्णय सम्बन्धी सक्कल फाइल समेत संलग्न राखी पठाउनु पर्ने,

(ङ) कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयबाट सूचना सम्पादन भई आएपछि जसको नामबाट सूचना प्रकाशन गर्ने हो सो अधिकारीले दस्तखत गरी कार्यालयको छाप लगाई नेपाल राजपत्रमा प्रकाशनको लागि मुद्रण विभागमा पठाउनु पर्ने,

(च) सूचना प्रकाशनको लागि मुद्रण विभागमा पठाउँदा कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको पत्रको प्रतिलिपि समेत संलग्न गरी पठाउनु पर्ने ।

नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचना सम्पादनको लागि प्राप्त भए पछि कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयले देहायका विषयहरू हेरी सम्पादन गरी पठाउनु पर्छ :-

(क) सूचना सम्बन्धी विषयमा निर्णय हुनु पर्ने उपयुक्त निकायबाट निर्णय भएको छ, छैन,

(ख) राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्ने सम्बन्धमा कम्तीमा सचिवस्तरबाट छुट्टै निर्णय भएको छ, छैन,

(ग) जुन धारा वा दफा वा नियमको अधिकार प्रयोग गरी सूचना निकाल्न खोजिएको हो सो मिल्छ मिल्दैन,

(घ) नियम, गठन आदेश, कानून मन्त्रालयको तर्जुमा शाखाबाट सहमति भए अनुरुप छ, छैन वा मन्त्रिपरिषद्बाट त्यसमा कुनै परिवर्तन भई निर्णय भएको छ कि,

(ङ) नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्नु नपर्ने सूचना हो कि,

(च) समान प्रकृतिको विषयमा पूर्व प्रकाशित सूचना अनुसार ढाँचा मिलेको छ छैन,

(छ) सोही विषयलाई सम्बोधन गरी पहिले प्रकाशन भई सकेको सूचनालाई प्रतिस्थापन गर्नु पर्ने हो भने पहिलेको सूचनालाई खारेज गर्नु पर्ने हो, होइन,

(ज) सम्बन्धित निर्णय सम्बन्धी सूचना पहिले नै अर्को कुनै निकायबाट प्रकाशनको प्रकृया अघि बढी सकेको छ कि वा दोहोरो सूचना प्रकाशन हुने हो कि,

(झ) सूचनामा उल्लिखित व्यहोरा भाषागत रुपमा सूचना उपयुक्त छ, छैन र भाषिक रुपमा शुद्ध छ छैन, र

(ञ) सूचना कुन भागमा निकाल्ने हो ।

यसरी नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचनाको सम्बन्धमा माथि उल्लिखित विषयहरू हेरी कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयले सम्पादन गरी पठाए पछि सम्बन्धित मन्त्रालय वा संवैधानिक निकायले जसको नामबाट सूचना प्रकाशन गरिने हो सो पदाधिकारीको दस्तखत गराई प्रकाशनको लागि मुद्रण विभागमा पठाउनु पर्छ । सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण नियमावली, २०६३ को नियम १२ मा भएको व्यवस्था बमोजिम कुनै सूचना नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्नु पर्ने वा नपर्ने सम्बन्धमा द्विविधा उत्पन्न भएमा सो सम्बन्धमा समेत कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयले निर्णय गरे बमोजिम हुन्छ । यसरी नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचनालाई कानून संगत बनाउन, एकरुपता कायम गर्न तथा भाषिक रुपमा शुद्ध बनाउन कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको विशेष भूमिका रहेको हुन्छ ।

७. प्रदेश तथा स्थानीय राजपत्र

नेपालको संविधान जारी भए पछि नेपालको शासकीय स्वरुप संघ, प्रदेश र स्थानीय

तह रहने गरी कायम भएको छ। नेपालको संविधानले तीनवटै तहले आफ्नो कार्यक्षेत्रमा परेका विषयमा कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था गरेको सन्दर्भमा यसरी बन्ने कानूनहरू सर्वसाधारणको जानकारीको लागि तथा भविष्यसम्मको लागि अभिलेखमा राख्नको लागि राजपत्रमा प्रकाशन गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा १२ ले संघले बनाएको ऐन, नियमावली र गठन आदेश नेपाल राजपत्रमा, प्रदेशले बनाएको ऐन, नियमावली र गठन आदेश प्रदेश राजपत्रमा र स्थानीय तहले बनाएको ऐन र नियमावली स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशन गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी सो ऐनले प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले प्रदेश राजपत्र र स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाहरू राजपत्रकै स्वरुपमा आफ्नो वेबसाइटमा राख्नु पर्नेछ र त्यस्तो राजपत्रको विद्युतीय प्रति आवश्यक सुरक्षण विधि अपनाई सुरक्षित रहने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट जारी भएका ऐन, नियमावली, गठन आदेश नेपाल सरकारको कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा पठाउनु पर्ने र नेपाल सरकारले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट जारी भएका सार्वजनिक लिखतहरूको एकीकृत अभिलेख राख्ने व्यवस्था मिलाउने व्यवस्था सो ऐनले गरेको छ।

उल्लिखित कानूनी व्यवस्था रहेको सन्दर्भमा सातवटै प्रदेश सरकारहरूले सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण सम्बन्धी ऐन जारी गरी प्रदेश राजपत्र प्रकाशन सम्बन्धी व्यवस्था गरेका छन्। उक्त ऐनहरूमा बागमती प्रदेशमा ५ भागमा, सुदूरपश्चिम प्रदेशमा ४ भागमा तथा अन्य प्रदेशहरूमा ३ भागमा प्रदेश राजपत्र प्रकाशन हुने व्यवस्था गरिएको छ। सबै प्रदेशमा प्रदेश राजपत्र प्रकाशन हुनु अघि कानून सम्बन्धी विषय हेर्ने मन्त्रालयबाट प्रदेश राजपत्रमा प्रकाशन हुने सूचना सम्पादन हुने व्यवस्था गरिएको छ।

८. राजपत्र प्रकाशन सम्बन्धमा रहेका समस्याहरू

राजपत्र प्रकाशन गर्ने सम्बन्धमा केही व्यवहारिक समस्याहरू समेत रहेका छन्। तीमध्ये केहीलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :-

(क) सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण नियमावलीमा व्यवस्था भएबमोजिम नेपाल राजपत्र ६ भागमा प्रकाशन हुन्छ। यी मध्ये भाग ५ मा ऐन, नियम वा आदेश अन्तर्गत वा नेपाल सरकारको निर्णयबमोजिम राजपत्रमा प्रकाशन गर्नु पर्ने सूचना प्रकाशन हुने व्यवस्था रहेकोमा नेपाल सरकारको निर्णयबमोजिम

प्रकाशन गरिने सूचनाको सम्बन्धमा स्पष्ट मापदण्डको अभावमा एकै प्रकृतिका केही सूचना नेपाल सरकारको निर्णयबमोजिम नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन हुने र त्यस्तै प्रकृतिका अन्य सूचना प्रकाशन नहुने अवस्था रहेको छ।

(ख) प्रत्यायोजित व्यवस्थापनबमोजिम ऐनले दिएको अधिकारबमोजिम नेपाल सरकार वा संवैधानिक निकायबाट जारी भएका नियमावलीहरू नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन हुने गरेको भए तापनि कतिपय ऐनले स्वायत्त निकायलाई समेत नियमावली जारी गर्ने अधिकार प्रदान गरेकोमा त्यस्तो निकायबाट जारी भएको सूचना नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन नगरिने अभ्यास रहेको छ। यसबाट नियमावलीको रुपमा जारी हुने कानूनी व्यवस्थाको विषयमा सरोकारवालाहरू तथा सो विषयमा जानकारी राख्न चाहने व्यक्तिहरू अनभिज्ञ नै रहने अवस्था रहेको छ।

(ग) नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचना हाल वेबसाइटमा राख्ने प्रचलन शुरु भए तापनि त्यसको हार्डकपी नियमित रुपमा प्रकाशन नहुँदा सबैको राजपत्रमा सहज पहुँच नहुने अवस्था रहेको छ।

(घ) कतिपय अवस्थामा सरोकारवाला निकायहरूबीच समन्वय नहुँदा एउटै सूचना प्रकाशनको लागि एक भन्दा बढी निकायबाट समेत प्रकृया अघि बढ्ने वा कतिपय अवस्थामा नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन हुनु पर्ने सूचनाहरू प्रकाशन नै नहुने अवस्था रहेको छ।

(ङ) नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन हुने सूचनाहरू कहिलेकाँही निर्णय भएको लामो समय पछि मात्र प्रकाशन हुने अवस्था समेत रहेको छ। यसबाट समयमा सु-सुचित हुने अवसरबाट वञ्चित हुनु पर्ने अवस्था समेत रहन्छ।

(च) नेपाल राजपत्र अतिरिक्ताङ्क गरी प्रकाशन गर्ने अभ्यास बढेको छ। पहिलेको मितिबाट पछि मात्र प्रकाशन गरिने सूचनाले व्यक्तिले समयमा जानकारी नपाउने र कतिपय अवस्थामा अज्ञानतामा भएका काम कारबाहीको लागि सजायको भागिदार हुनु पर्ने अवस्था समेत रहन्छ।

(छ) प्रदेश र स्थानीय तहबाट प्रकाशन हुने राजपत्रका सूचनाको अभिलेख व्यवस्थापन हुन सकेको अवस्था छैन। यसबाट भविष्यमा आवश्यक परेका बखत यस्ता सूचना फेला नपर्न सक्ने सम्भावना समेत रहेको अवस्था छ।

९. सुधारका क्षेत्र

राजपत्र प्रकाशन सम्बन्धमा रहेका उल्लिखित विषयहरूमा देहायबमोजिम सुधार गर्न सकिन्छ :-

(क) नेपाल सरकारको निर्णय बमोजिम प्रकाशन गरिने सूचनाहरूको सम्बन्धमा स्पष्ट मापदण्ड बनाई सोको आधारमा सूचना प्रकाशन गर्ने व्यवस्था गर्ने,

(ख) ऐनको अधिकार अन्तर्गत जुनसुकै निकायले बनाएका नियमावलीहरू समेत राजपत्रमा प्रकाशन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,

(ग) नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचनाहरू तत्काल वेबसाइटमा राख्ने व्यवस्था मिलाई सोको सुरक्षणको भरपर्दो व्यवस्था मिलाउने तथा त्यसको हार्डकपीसमेत नियमित रुपमा प्रकाशन गर्ने,

(घ) नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्ने सूचनाको विषयमा सरोकारवाला निकायहरूले आवश्यक समन्वय गर्ने व्यवस्था मिलाउने,

(ङ) सम्बन्धित निकायहरूले नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्नु पर्ने सूचनाहरू तत्काल प्रकाशनको व्यवस्था मिलाउने,

(च) अत्यावश्यक पर्ने विषयहरू बाहेक सामान्यतयाः अतिरिक्ताङ्क गरी सूचना प्रकाशन गर्ने अभ्यासलाई निरुत्साहन गर्ने,

(छ) प्रदेश र स्थानीय तहबाट प्रकाशन हुने राजपत्रका सूचनाहरूको अभिलेख व्यवस्थापनको लागि सम्बन्धित तहले विशेष ध्यान दिने र प्रदेश राजपत्र तथा स्थानीय राजपत्रको परिशिष्टाङ्क प्रत्येक वर्ष प्रकाशन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,

(ज) नेपाल सरकारको सम्बन्धित निकायले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह ऐनमा भएको व्यवस्थाबमोजिम एकीकृत अभिलेख राख्ने व्यवस्थालाई तत्काल कार्यान्वयनमा ल्याउन आवश्यक व्यवस्था मिलाउने ।

१०. उपसंहार

जुनसुकै मुलुकमा पनि सरकारी सूचना र दस्तावेजहरूलाई राजपत्र (Gazette) वा अन्य नामको प्रकाशन मार्फत सार्वजनिक गर्ने अभ्यास रहँदै आएको छ । नेपालको सन्दर्भमा समेत वि.सं. २००८ देखि गजेटको रुपमा प्रकाशन आरम्भ भई हाल नेपाल राजपत्रको रुपमा निरन्तर रुपमा प्रकाशन हुँदै आएको छ । कानून र अन्य सरकारी

सूचना सार्वजनिक गर्ने आधिकारिक माध्यमको रुपमा राजपत्र (Gazette) रहेको हुन्छ। नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाले सर्वसाधारण तथा सरोकारवालालाई सुसूचित गर्नुको साथै पछिसम्म पनि अभिलेखको रुपमा रहन्छ। नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचना कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयबाट सम्पादन भएपछि मात्र प्रकाशन हुने व्यवस्था गरिएको छ। कतिपय जिम्मेवार व्यक्तिहरूमा समेत नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचना सम्पादन भनेको भाषिक रुपमा शुद्धाशुद्धि मात्र हेर्ने हो भन्ने धारणा समेत रहेको पाइन्छ। भाषिक शुद्धाशुद्धि मात्र हेरिने भए सो कार्यक्षेत्र कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयलाई दिनु आवश्यक नभई भाषा विज्ञलाई सोको जिम्मेवारी प्रदान गर्न सकिन्थ्यो। नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचना सरकारको आधिकारिक सूचना भएकोले त्यस्तो सूचना कानून संगत हुनु पर्ने, एकरुपता कायम हुनु पर्ने तथा भाषिक रुपमा शुद्ध समेत हुनु पर्ने भएकोले सो प्रयोजनको लागि यस्तो सूचना सम्पादनको जिम्मेवारी कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयलाई दिइएको हो। नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिने सूचनाको सम्पादन गर्ने, राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्नु पर्ने वा नपर्ने सम्बन्धमा अन्तिम निर्णय गर्ने, प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्रकाशन गरी पठाएका राजपत्रहरूको अभिलेख राख्ने लगायतका जिम्मेवारी कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयलाई प्राप्त छ। यसरी नेपाल राजपत्र प्रकाशनको सम्बन्धमा कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको विशेष भूमिका रहने भए तापनि त्यस्ता दस्तावेज वा सूचनाको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार गर्नेदेखि प्रकाशनको लागि मुद्रण विभागमा पठाउनेसम्मको जिम्मेवारी सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायको हुने तथा प्रकाशनको सम्बन्धमा मुद्रण विभागको जिम्मेवारी हुने भएकोले राजपत्र प्रकाशनको सम्बन्धमा सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकाय तथा मुद्रण विभागको समेत अत्यन्तै महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर सम्बन्ध) ऐन, २०७७
- प्रमाण ऐन, २०३१
- नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७४
- सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण नियमावली, २०६३
- बृहत् नेपाली शब्दकोश, नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान
- कानूनी शब्दकोश, टोप बहादुर सिंह
- नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित विभिन्न मितिका सूचना
- सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण सम्बन्धी प्रदेश कानूनहरू
- https://www.thegazette.co.uk/history
- https://www.crl.edu/collections/topics/official-gazettes

नेपालमा हवाई नीतिसम्बन्धी संक्षिप्त अध्ययन



✍ राजन नेपाल*

विषय प्रवेश

सन् १९७२ को पर्यटन गुरुयोजना र प्रशासन सुधार आयोग, २०३२ को सिफारिस समेतका आधारमा पर्यटन क्षेत्रको योजनाबद्ध विकास तथा प्रबर्द्धन गर्न केन्द्रीय प्रशासनिक निकायको रुपमा वि.सं. २०३४ मा छुट्टै मन्त्रालयको रुपमा पर्यटन मन्त्रालयको स्थापना भएको हो। वि.सं. २०३९ मा निर्माण तथा यातायात मन्त्रालय अन्तर्गतको हवाई विभागलाई समेत गाभी पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय नामाकरण गरियो।

नेपालको हवाई सेवाले भौगोलिक विषमतामा यातायात सेवा उपलब्ध गराउनुको अतिरिक्त बाह्य र आन्तरिक रुपमा पहुँच विस्तार भै पर्यटन सेवामा समेत पर्याप्त योगदान पुर्‍याउने भएकोले हवाई सेवाको क्षेत्रलाई संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालयको कार्यक्षेत्रमा समाविष्ट गराएको पाइन्छ। नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावली, २०७४ बमोजिम संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालयमा हवाई क्षेत्रको नियमन गर्न नागरिक उड्डयन महाशाखा समेत रहेको र अन्य कार्यका अतिरिक्त यस मन्त्रालयको कार्यक्षेत्र भित्र नागरिक उड्डयन सम्बन्धी नीति, कानून, मापदण्ड र नियमन समेत रहेको पाइन्छ।[१]

विश्व इतिहासमा सन् १९०३ देखि हवाई यातायातको शुरुवात भएको पाइन्छ। त्यसको ४५ वर्ष पश्चात अर्थात सन् १९४८ मा बेलायती नागरिक H. Wedler ले काठमाडौंको गौचरणमा सफलतापूर्वक अवतरण गरेको बिमानबाट नेपालको हवाई इतिहासको शुरुवात भएको पाइन्छ। बि.सं. २००७ मा भारतको पटनाबाट

१ https://www.tourism.gov.np/pages/organizational-structure/103

उपसचिव, नेपाल कानून आयोग

इन्डियन नेशनल एयरवेजले पहिलो पटक बाणिज्य उडान गऱ्यो। सन् १९५४ मा गौचरण बिमानस्थल स्तरोन्नति गरेर पक्की बनाइयो। सन् १९५४ मा तत्कालीन शाही नेपाल वायुसेवा निगमको स्थापना पश्चात हवाई क्षेत्रलाई व्यवस्थित गर्न गैरसैनिक हवाइ उडान ऐन, २०१५ लागु भयो। सन् १९५७ मा तत्कालीन निर्माण तथा यातायात मन्त्रालय अन्तर्गत हवाई विभागको स्थापना पश्चात सन् १९६० मा नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय नागरिक उड्डयन संगठन (ICAO) को सदस्यता प्राप्त गऱ्यो। मुलुकले अवलम्बन गरेको खुला बजारमुखी अर्थतन्त्रमा सरकारको भूमिका र कार्यक्षेत्रलाई व्यवस्थित गर्न वि.सं. २०५५ मा पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय अन्तर्गतको हवाई विभागलाई खारेज गरी नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरणको स्थापना गरियो।

नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरणलाई नियमन गर्ने कानूनी उपकरणको रुपमा नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरण ऐन, २०५३ लागु भएको छ।

हवाई यातायात नेपाललाई विश्वका अन्य मुलुकसँग जोड्ने एक भरपर्दो र प्रभावकारी माध्यम बन्नुका साथै दुर्गम पहाडी तथा हिमाली क्षेत्रमा सम्पर्कको प्रमुख माध्यमको रुपमा रहेको छ। नागरिक उड्डयन क्षेत्रले पर्यटन उद्योग, वाणिज्य तथा अर्थ व्यवस्थाको विकास र विस्तारमा महत्वपूर्ण योगदान गरिरहेको छ।

करीव ७० वर्षको इतिहास बोकेको नेपालको नागिरक उड्डयन क्षेत्रमा यस अवधिमा उल्लेखनीय उपलब्धिहरू हासिल भएका छन्। विमानस्थल पूर्वाधार विकास, एयर नेभिगेसन प्रणालीको आधुनिकीकरण, आन्तरिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय हवाई सेवा कम्पनीहरूको क्षमता तथा उड्डयन सुरक्षाको क्षेत्रमा निरन्तर सुधार भएको छ।

नागरिक उड्डयन क्षेत्रमा देखा परेको >ततर विकाससंगै नेपालले पनि हवाई सेवामा सर्वसाधारणको पहुँच र विदेशी पर्यटक आगमन बृद्धिबाट अर्थतन्त्रको प्रबर्द्धनमा सकारात्मक परिणाम हासिल गरेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय नागरिक उड्डयन संगठन (International Civil Aviation Organization–ICAO) र अन्तर्राष्ट्रिय हवाई यातायात संघ (International Air Transport Association–IATA) ले प्रकाशित गरेको आवधिक ट्राफिक बृद्धिको प्रबृत्तिलाई दृष्टिगत गर्दा समेत नेपालमा हवाई यातायात क्षेत्र एक प्रमुख यातायातको क्षेत्रको रुपमा अघि बढेको देखिन्छ।

प्रारम्भिक रुपमा कार्यकारी आदेशवाट सञ्चालनमा आएको हवाई सेवालाई समय परिवर्तनसँगै बिभिन्न ऐन, नियम, निर्देशिका, म्यानुअल, नीति आदि बिभिन्न कानूनी उपकरणहरूको माध्यमबाट व्यवस्थित गर्ने प्रयास गरिँदै आइएको छ।

यसै सन्दर्भमा हवाई नीति सम्बन्धी व्यवस्थाको चर्चा गर्नु अघि नेपालमा नीति

निर्माणसँग सम्बन्धित विभिन्न कानूनी एवं निकायगत विषयलाई समेत जोड्नु मनासिव देखिँदा विभिन्न कानूनी एवं संरचनागत क्षेत्रमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

संवैधानिक, कानूनी एवं संरचनात्मक व्यवस्था

संवैधानिक प्रावधान

नेपालमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था लागु भए पश्चात जनप्रतिनिधिहरूको संस्था संविधान सभावाट मिति २०७२/६/३ मा नेपालको संविधान जारी भयो। यस संविधानमा अन्य व्यवस्थाका अतिरिक्त भाग-४ मा राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। त्यसै गरी संबिधानमा यस भागमा उल्लिखित निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व राज्य सञ्चालनको मार्ग निर्देशनको रुपमा रहने छन्[२] भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। संविधानमा हवाई उड्डयन र अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलसंग सम्बन्धित विषय संघको अधिकारको सूचि अन्तर्गत राखिएको पाइन्छ।[३] धारा ५५ मा यस भागमा लेखिएका कुनै विषय कार्यान्वयन भए नभएको सम्बन्धमा कुनै अदालतमा प्रश्न उठाउन सकिने छैन[४] भन्ने संवैधानिक व्यवस्था गरेको देखिंदा नीतिलाई बाध्यात्मक रुपमा लागु गर्न नसकिने बिषयको रुपमा लिन सकिन्छ।

आ.व. २०७९/८० को नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रमहरू

गौतमबुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय बिमानस्थल सञ्चालनमा आइसकेको छ भने पोखरा क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल समेत निकट भविषयमा सञ्चालनमा आउने कार्यक्रम छ।

त्यसै गरी हवाई सेवालाई विस्तार गर्दै सुरक्षित र गुणस्तरीय बनाउँदै लगिनेछ। उड्डयन क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डको परिपालना, नियमन क्षमता वृद्धि तथा नवीन प्रविधिको उच्चतम उपयोगलाई प्रोत्साहन गरिने छ। थप मुलुकसंग हवाई सेवा सम्झौता गरी नेपाली वायुसेवा कम्पनीहरूको अन्तर्राष्ट्रिय बजार बिस्तार गरिनेछ भन्ने कार्यक्रम छ।

आर्थिक वर्ष २०८०/८१ देखि निर्माण शुरु गर्ने गरी निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलको लगानी तथा निर्माणको ढाँचा टुङ्गो लगाइने छ। निर्माण सम्पन्न भएका क्षेत्रीय/ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलहरू पूर्ण सञ्चालनमा ल्याउन आवश्यक प्रवन्ध मिलाइने छ। चन्द्रगढी, विराटनगर, राजविराज, जनकपुर, सिमरा, भरतपुर, नेपालगञ्ज र धनगढी विमानस्थलमा सुविधाजनक टर्मिनल निर्माण गर्ने कार्य शुरु

२ नेपालको संविधान धारा ४९

३ नेपालको संविधान अनुसूचि ५

४ नेपालको संविधान धारा ५५

गरिने छ। सुर्खेतको भेरी गङ्गा रामघाटमा नयाँ प्रादेशिक विमानस्थल निर्माण गर्न शुरु गरिने छ[५] भन्ने उल्लेख छ।

आ.व. २०७९/८० को नेपाल सरकारको बजेट बक्तव्य

आ.व. २०७९/८० को बजेट वक्तव्यमा समेत हवाई क्षेत्रका बिभिन्न विषयहरूलाई सम्बोधन गरेको पाइन्छः

निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल निर्माणको लगानी ढाँचा निर्धारण गरी लगानी बोर्ड, नेपाल मार्फत योजना विकास कार्य अगाडि बढाइने छ। गौतमबुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल र पोखरा अन्तर्राष्ट्रिय बिमानस्थल पूर्ण रुपमा सञ्चालनमा ल्याइने छ। त्रिभुवन अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलको चापलाई व्यवस्थित गर्न ट्याक्सी वे थप र दोश्रो टर्मिनल भवन निर्माणका लागि रु. २ अर्ब २० करोड बिनियोजन गरिएको छ।हवाई तथा यात्रु चापको विश्लेषणको आधारमा गौतमबुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलको दोश्रो टर्मिनल भवन निर्माण कार्य अगाडि बढाइने छ। धनगढी विमानस्थललाई स्तरोन्नति गरी क्षेत्रीय विमानस्थलको रुपमा विकास गर्न सम्भाव्यता अध्ययन गरिने छ। सुर्खेतको रामघाटमा प्रादेशिक विमानस्थल निर्माणको कार्य अघि बढाइने छ।नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरणको पुनः संरचना गरी सेवा प्रदायक र नियामकको रुपमा छुट्टा छुट्टै निकायको स्थापना गरिने व्यहोरा उल्लेख छ।

पन्धौं योजना (**आ.व.** २०७६/७७–२०८०/८१)

सुरक्षित, विश्वसनीय र सर्वसुलभ हवाई यातायात सेवाको सुनिश्चितता गर्ने सोचकासाथ आएको पन्ध्रौं योजनामा नागरिक उड्डयन सेवा र सुरक्षालाई अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरूप सञ्चालन तथा सुनिश्चित गरी हवाई यातायातको पहुँच अभिबृद्धि गर्ने लक्ष्य लिएको छ भने राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय गन्तव्य सञ्जाल विस्तार गरी नागरिक उड्डयन क्षेत्रलाई सर्वसुलभ, पहुँचयोग्य र सुरक्षित बनाउने उद्देश्य लिएको पाइन्छ। त्यसै गरी हवाई पूर्वाधार निर्माण, विकास तथा व्यवस्थापनमा साझेदारी र सहकार्यलाई प्रोत्साहन गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय सुरक्षा मापदण्ड अवलम्बन र नवीन प्रविधिको उपयोग गरी हवाई सेवालाई सुरक्षित, गुणस्तरीय र विश्वसनीय बनाउने, हवाई उड्डयन नियामक निकायको संरचनात्मक सुदृढीकरण गर्ने, सेवा प्रदायक निकायलाई सक्षम प्रतिस्पर्धी र प्रभावकारी बनाउने एवं हवाई सम्झौता र हवाई मार्ग विस्तार तथा बजार प्रवर्द्धन गरी नेपाली वायुसेवा कम्पनीको अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा पहुँच वृद्धि गर्ने रणनीति लिएको पाइन्छ। यसका साथै पन्ध्रौं योजनाले

५ माननीय राष्ट्रपति श्रीमती विद्यादेवी भण्डारीले संघीय संसदको दुवै सदनको संयुक्त बैठकलाई सम्बोधन गर्नु भएको संबोधन, जेठ १०, २०७९ पृष्ठ २७ (आ.व. २०७९/८० को नीति तथा कार्यक्रम)

हवाई क्षेत्रका तीनवटा योजनाहरू गौतम बुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजना, पोखरा अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजना र निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजनालाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको रुपमा अगाडि बढाएको पाइन्छ।

नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान

नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान नेपाल सरकारद्वारा "नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान विकास समिति" गठन आदेश २०७५ अनुरूप १० असोज २०७५ मा स्थापना गरिएको विशेषज्ञ समूह (थिङ्क ट्याङ्क) हो । उक्त गठन आदेश विकास समिति ऐन, २०१३ को धारा ३ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकारबाट जारी गरिएको हो। नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठानले नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान (गठन) आदेशको दफा ६ मार्फत बृहत् कार्यादेश र कार्यक्षेत्र प्राप्त गरेको छ । प्रतिष्ठानले आफ्ना अध्ययनका मुद्दा र विषयवस्तुहरूका लागि संविधानको निर्देशक सिद्धान्त (धारा ५०) र राज्यका नीतिहरू (धारा ५१)लाई आत्मसात् गरेको छ । धारा ५१ प्रत्यक्ष रूपमा नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठानको कार्यादेशसँग सम्बन्धित रहेको छ।[६]

राष्ट्रले अख्तियार गर्नुपर्ने विभिन्न नीतिका सम्बन्धमा अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने, मुलुकले कुनै खास विषयमा अपनाउनु पर्ने दीर्घकालीन, अल्पकालीन वा तत्कालीन नीति तथा सञ्चालन गर्नुपर्ने योजना, कार्यक्रम तथा अनुसन्धान गर्ने, नेपालको आन्तरिक मामिला, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, कूटनीति तथा परराष्ट्र नीतिको अध्ययन तथा अनुसन्धान गरी त्यसमा अपनाउनु पर्ने उपायका बारेमा नेपाल सरकारलाई नीतिगत सुझाव दिने कार्य गर्दछ । मुलुकमा आर्थिक उन्नति, सामाजिक न्याय, पारदर्शिता वा सुशासन कायम गर्न अपनाउनु पर्ने नीति र उपायका सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई सुझाव दिने, निजामती वा सार्वजनिक सेवालाई थप प्रभावकारी, जवाफदेही, मर्यादित, कुशल तथा व्यावसायिक बनाउन त्यस्तो सेवामा गर्नुपर्ने सुधारका सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई सुझाव दिने र नेपाल सरकारको अनुरोधमा सम्बन्धित मन्त्रालयसँग समन्वय गरी कुनै खास विषयमा अपनाउनु पर्ने नीतिको मस्यौदा गरी कारबाहीको लागि सम्बन्धित मन्त्रालय पठाउने समेत गर्दछ।

प्रतिष्ठानले सार्वजनिक नीतिहरूको समीक्षा गरी प्रभावकारी नदेखिएका नीतिहरूको सुधारका लागि वा नयाँ नीति तर्जुमाका लागि आवश्यक प्रमाणहरू जुटाउने कार्य गर्ने भएकाले प्रतिष्ठानले गर्ने अनुसन्धान अन्य अनुसन्धानहरू भन्दा भिन्न छन् । प्रतिष्ठानका अनुसन्धानले राष्ट्रको नीति परिवर्तन र नवप्रवर्तनमा योगदान गर्दछन् । प्रतिष्ठानले विश्वविद्यालय, नीति अध्ययन गर्ने संस्थाहरू र अन्य समान उद्देश्य

---

६ https://pri.gov.np

भएका सार्वजनिक प्राज्ञिक संस्थाहरू समेतको सहकार्यमा अनुसन्धान गर्दछ।[७]

हवाई नीति, २०५०

नेपालमा बि.सं. २०४६/४७ को सफल जनआन्दोलन पश्चात प्रजातन्त्रको पुनर्वहाली भई उदार आर्थिक नीति अवलम्बन गर्न थालियो, जसको परिणाम स्वरुप नेपाल सरकारबाट सर्व प्रथम २०५० मा हवाई नीति ल्याएको देखिन्छ। यस नीति पश्चात नेपालमा निजी क्षेत्रका वायु सेवा कम्पनीहरूले समेत हवाई सेवा प्रदान गरेको पाइन्छ। सर्व प्रथम बि.सं. २०५० मा आएको यो हवाई नीति नेपालको नागरिक उड्डयन क्षेत्रमा कोशेढुङ्गाको रुपमा आएको देखिन्छ।

यस नीतिलाई कार्यान्वयनमा ल्याएसँगै हवाई सेवा क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको प्रवेशसंगै वायुसेवा कम्पनीको स्थापना र सञ्चालनले आन्तरिक हवाई ट्राफिकमा तीब्र बृद्धि भएको र हवाई क्षेत्र अझ बढी प्रतिस्पर्धी, सुलभ एवं भरपर्दो बन्न पुगेको छ ।

हवाई यातायात सेवाबाट अधिकतम लाभ हासिल गर्न यस सेवाको विकासलाई प्रोत्साहन पुग्ने गरी गैरसैनिक हवाई उडान (सिभिल एभिएशन) ऐन, २०१५ जारी भएको र वि.सं. २०२१ मा नेपाल वायुसेवा निगमको स्थापना पश्चात हवाई यातायातको व्यावसायिक शुरुवात भएको पाइन्छ ।

यसै हवाई नीतिले गरेको व्यवस्था बमोजिम नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरण ऐन, २०५३ जारी भई नागरिक उड्डयनको नियमन तथा विमानस्थल एवं एयर नेभिगेसन सेवा प्रदान गर्न एक स्वायत्त संस्था नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरणको स्थापना भएको थियो।

हवाई यातायात सेवामा निजी क्षेत्रको समेत संलग्नता गराउने उद्देश्यले राष्ट्रिय हवाई नीति, २०५० जारी गरिएको थियो। विश्वको बद्लिदो परिस्थिति र देशको आन्तरिक आवश्यकतालाई समेत दृष्टिगत गरी नागरिक उड्डयनको विकासद्वारा देशमा बढी भन्दा बढी पर्यटक भित्र्याउने उद्देश्यले नेपाल सरकारबाट २०५३ सालमा उक्त हवाई नीतिमा पहिलोपल्ट संशोधन गरिएको थियो।

हवाई नीति, २०६३

२०५० सालको हवाई नीतिलाई प्रतिस्थापन गर्दै पुनः २०६३ सालमा अर्को हवाई नीति, २०६३ आएको पाइन्छ। हवाई यातायात क्षेत्रमा भएको विकास तथा परिवर्तन र यस क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको सहभागितालाई प्रोत्साहन गर्ने गरी नेपाल सरकारबाट परिमार्जित हवाई नीति, २०६३ जारी भएको थियो। हालसम्म यो हवाई नीति कार्यान्वयनमा रहेको छ।

---

७ https://www.npc.gov.np

नेपालको भौगालिक अवस्थिति र भू-धरातलीय स्वरुपका कारण आन्तरिक एवं वाह्य सम्पर्कको लागि हवाई यातायात सर्वाधिक भरपर्दो माध्यमको रुपमा रहेकोछ । स्तरीय हवाई सेवाको लागि आवश्यक पर्ने भौतिक पूर्वाधारहरू लगायत आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गरी छोटो र लामो दूरीको हवाई सेवा सञ्चालन गर्न सक्ने विमानस्थलहरूको विकास गरी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरुप उड्डयन एवं हवाई सुरक्षा (Flight Safety and Aviation Security) लाई सुनिश्चित गर्दै सुरक्षित, सुलभ, मितव्ययी, बजारमुखी, भरपर्दो, एवं प्रभावकारी हवाई यातायातको माध्यमबाट पर्यटन र व्यापार प्रवर्द्धनमा सहयोग पुऱ्याउन सरकारको स्पष्ट नीति हुनुपर्ने आवश्यकता महशुस गरी "हवाई नीति, २०६३" ल्याइएको हो ।[८]

हवाई सेवालाई सुरक्षित, भरपर्दो, स्तरीय, सुलभ, सर्वसाधारणको पहुचयोग्य, दिगो एवं प्रभावकारी तुल्याउँदै उदार आकाश नीतिको अवधारणामा निजी क्षेत्रको समेत सहभागिता अभिवृद्धि गरी हवाई यातायात प्रणालीको विकास गर्ने लक्ष्य हासिल गर्न हवाई नीति, २०६३ ले देहायका उद्देश्य लिएको पाइन्छ ।[९]

(१) मुलुकको उड्डयन उद्योग लाई विश्व उड्डयन उद्योगको समकक्षमा स्थापित हुने गरी विकास गर्ने ।

(२) हवाई उडान सुरक्षा तथा हवाई सुरक्षाको उच्चतम स्तर कायम गर्ने ।

(३) वायुसेवा सञ्चालन, विमानस्थल निर्माण, सञ्चालन र व्यवस्थापन तथा हवाई यातायातसँग सम्वन्धित सेवा र सुविधाहरूको विकास, विस्तार तथा सञ्चालनमा स्वदेशी तथा विदेशी निजी लगानीकर्तालाई आकर्षित र प्रोत्साहित गरी स्वस्थ एवं प्रतिस्पर्धात्मक हवाई सेवाको विकास गर्ने ।

(४) मुलुकको हवाई सेवाका आवश्यकता परिपूर्ति गर्न अत्याधुनिक सुविधायुक्त अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल सहित अन्य उपयुक्त किसिमका विमानस्थलहरूको निर्माण तथा विकास गर्ने ।

(५) नागरिक उड्डयन क्षेत्रमा दक्ष तथा व्यवसायिक जनशक्तिको आवश्यकता परिपूर्ति गर्न नागरिक उड्डयनसँग सम्वन्धित प्रशिक्षण संस्थाको संस्थागत विकास तथा सुदृढीकरण गर्ने ।

(६) नागरिक उड्डयनलाई मुलुकको भरपर्दो सेवा उद्योग तथा हवाई मनोरञ्जन र साहसिक यात्राको उपयुक्त माध्यमको रुपमा विकास गर्ने ।

हवाई नीति, २०६३ ले आफनो उद्देश्य पुरा गर्न हवाई सेवा सम्झौता नीति, हवाई

---

८ हवाई नीति २०६३, पृष्ठ १

९ हवाई नीति २०६३, पृष्ठ २

क्षेत्रको उपयोग नीति, उडान सुरक्षा नीति, हवाई सुरक्षा नीति, आन्तरिक हवाई सेवा नीति, अन्तर्राष्ट्रिय हवाई सेवा नीति, साधारण हवाई यातायात नीति, नेपाल वायुसेवा निगम सम्बन्धी नीति, हवाई सेवा सञ्चालन गर्ने संस्थाको नियमन तथा नियन्त्रण सम्बन्धी नीति, प्रविधि विकास तथा हस्तान्तरण नीति, विमानस्थल वर्गीकरण तथा सञ्चालन नीति, विमानस्थल सेवा सुविधाहरू सम्बन्धी नीति, जनशक्ति विकास सम्बन्धी नीति, निजी क्षेत्रको सहभागिता सम्बन्धी नीति, हवाई भाडा सम्बन्धी नीति, अन्तर्राष्ट्रिय चार्टर उडान सम्बन्धी नीति र नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरण सम्बन्धी नीति अवलम्बन गरेको पाइन्छ ।

हवाई नीति, २०६३ का मुख्य व्यवस्थाहरू

हवाई नीति, २०६३ को मुख्य व्यवस्थाहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः-

(१) **इजाजत सम्बन्धी कार्यनीति**ः- हवाई यातायातसँग सम्बद्ध वायुसेवा सञ्चालन संस्था, वायुयान मर्मत संभार संस्था, हवाई उडान प्रशिक्षण संस्था तथा हवाई यातायातलाई आवश्यक पर्ने अन्य जनशक्ति उत्पादन गर्ने संस्थाहरूको इजाजत, इजाजत प्राप्त संस्थालाई सेवा सञ्चालन प्रमाणपत्र (AOC), आधारस्थल (Operation Base) निर्धारण, उपकरण थपघट, रुट परिवर्तन र स्तरवृद्धि सम्बन्धी कार्य पारदर्शी एवं एकीकृत रुपमा नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरणबाट गर्ने एकद्वार प्रणालीको विकास गरिने ।

(२) **उडान सुरक्षा** :- प्रेसराइज्ड वायुयानको हकमा १५ (पन्ध्र) वर्ष भन्दा पुरानो वा इकोनोमि डिजाइन लाइफको ७५ प्रतिशत पूरा गरेको वा ४५००० प्रेसराइजेशन साइकल पूरा गरेकोमध्ये जुन पहिले हुन आउँछ त्यस्ता वायुयानहरूको आयात गर्न निषेध गरिने । प्रेसराईज्ड नभएका वायुयानको हकमा आयात गरिने वायुयानको केश टु केश वेसिसमा र वायुयानको रेकर्डहरूको पूर्ण जांच गरी निर्णय गरिने तर २० वर्षभन्दा पुराना वायुयानलाई आयात गर्न सामान्यतया अनुमति प्रदान नगरिने । इकोनोमिक डिजाइन लाईफको आधा भन्दी बढी उमेर पुगेका प्रेसराइज्ड तथा नन् प्रेसराइज्ड दुवै प्रकारका वायुयानहरूको हकमा स्ट्रक्चरल इन्टिग्रिटी प्रोग्राम तयार गरी सो को आधारमा मात्र उडान सञ्चालन गर्न दिइने । वायुयानको खरीद गरी वा लिज पर्चेज गरी पैठारी गरेका वायुयानहरूको पैठारी गर्दाको अवस्थामा ५ बर्ष वा सो भन्दा कम उमेर भएमा त्यस्ता वायुसेवा सञ्चालन संस्थालाई प्रोत्साहित गरिने ।

(३) **क्षमता तथा पूँजी लगानी**ः- आन्तरिक नियमित उडान सञ्चालन गर्ने वायुसेवा सञ्चालन संस्थासँग कम्तिमा ३ (तीन) वटा वायुयानहरू हुनुपर्नेछ जसमध्ये कम्तीमा एउटा वायुयान दुर्गम क्षेत्रका विमानस्थलमा सञ्चालन गर्नका लागि उपयुक्त हुनुपर्ने र एउटा वायुयानको स्वामित्व वायुसेवा सञ्चालन संस्थामा हुनुपर्ने ।

वायु सेवा सञ्चालन गर्न न्यूनतम चुक्ता पूँजीको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय वायुसेवाको लागि पचास करोड रुपैयाँ, आन्तरिक वायुसेवाको लागि पन्ध्र करोड रुपैया, हवाई उडान प्रशिक्षण संस्थाको लागि दश करोड रुपैया, वायुयान र वायुयानका पार्टपूर्जा मर्मत सम्भार गर्ने संस्था स्थापनाको लागि पाँच करोड रुपैयाँ र एभिएसन स्पोर्टसको लागि एक करोड रुपैयाँ हुनुपर्ने ।

(४) **हवाई यातायात पूर्वाधार विकासः–** त्रिभुवन अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलको विस्तार तथा स्तरवृद्धि गरिने छ । अन्तर्राष्ट्रिय नागरिक उड्डयन संगठनद्वारा निर्धारित मापदण्डलाई समेत दृष्टिगत गरी नयाँ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल निर्माण गरिने । नयाँ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलको गुरु योजना तयार गरिने, विमानस्थल विकास निर्माणका लागि स्वदेशी तथा विदेशी निजी लगानीकर्तालाई समेत आकर्षित गरिने ।

(५) **क्षेत्रीय हव विमानस्थलः** क्षेत्रीय हव विमानस्थल निर्माणमा निजी क्षेत्रको सहभागिता जुटाइने ।

(६) **साना विमानस्थल/हेलिपोर्ट/हेलिप्याडः–** जनसहभागिता र स्थानीय निकायको योगदानको प्रत्याभुति भई नआएसम्म नयाँ स-साना विमानस्थल निर्माण इजाजत नदिइने, विमानस्थल निर्माणमा जनसहभागितावाट लगानीको बढी भन्दा बढी आर्थिक योगदान जुटाउने प्रत्याभूतिको आधारमा प्राथमिकता निर्धारण गरी इजाजत दिने व्यवस्था गरिने ।

(७) **दुर्गम क्षेत्र हवाई सेवा विकास तथा विस्तारः–** दुर्गम क्षेत्रको हवाई सेवा स्तर बृद्धिको लागि आवश्यकता अनुसार जनसहभागिता जुटाई उपभोक्ता समितिलाई सक्रिय तुल्याई संभव भएसम्म सो समिति मार्फत निर्माण विकास कार्य गर्ने व्यवस्था गरिने ।

(८) **विमानस्थल सञ्चालन तथा व्यवस्थापनः–** नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरणले विमानस्थलहरूको सञ्चालन तथा व्यवस्थापन स्थानीय निकाय वा नेपाल सरकारले निर्धारण गरेका मापदण्ड पुरा गर्ने संस्थालाई करारमा दिन सक्ने ।

(९) **विद्यमान विमानस्थलः–** विमानस्थलहरूको सेवा सुविधा तथा स्तरबृद्धिका लागि कार्य योजना तयार गरी चरणवद्ध रुपमा कार्यान्वयन गरिने ।

(१०) **अनुगमन तथा मूल्याङ्कनः–** यस नीतिको कार्यान्वयनको अनुगमन तथा प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन नेपाल सरकारबाट गरिने ।

प्रस्तावित हवाई नीति, २०७७

१५ औं योजनाले पर्यटन पूर्वाधार विकासमा प्रदेश, स्थानीय तह, नीजि क्षेत्र र समुदायको लगानीका लागि साझेदारी मोडल विकास गरिने कार्यनीति तय

गरेको छ। हवाई नीति २०६३ जारी भएको करीब १४ वर्ष व्यतित भएको र यस बीचमा नेपालको नयाँ राजनीतिक परिवर्तन पश्चात् संविधान जारी भै देशले संघीय शासन प्रणाली अवलम्वन गरेको सन्दर्भ र चुनौतीहरू समेतलाई सम्बोधन गरी हवाई यातायात क्षेत्रमा सकारात्मक परिबर्तनका लागि सम-सामयिक नीति ल्याई तीव्र आर्थिक बृद्धिको माध्यमद्वारा देशले परिकल्पना गरेको 'समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली'को दीर्घकालीन लक्ष्य हांसिल गर्न प्रस्तावित नयाँ हवाई नीतिको आवश्यकता परेको सन्दर्भमा प्रस्तावित हवाई नीति, २०७७ तयार गर्न संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालयबाट मस्यौदा समिति गठन भई उक्त मस्यौदा समितिले उक्त मन्त्रालय समक्ष हस्तान्तरण गरी नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) समक्ष पेश भई बिचाराधीन अवस्थामै रहेको छ।

दिगो र सुरक्षित हवाई यातायात सेवा प्रदान गर्ने दीर्घकालीन सोचका साथ प्रस्ताव गरिएको प्रस्तावित हवाई नीति, २०७७ ले सुरक्षित, भरपर्दो, प्रतिस्पर्धी, विश्वसनीय र सर्वसुलभ हवाई यातायात सेवाको विकासगरी राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा यस क्षेत्रको योगदान अभिबृद्धि गर्ने लक्ष्य लिएको देखिन्छ।

यस नीतिको निम्न उद्देश्य रहेको पाइन्छः-[१०]

(१) उड्डयन सुरक्षा र हवाई सुरक्षाको स्तरलाइ अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरूप निरन्तर कायम गर्ने ।

(२) बिमानस्थल पूर्बाधारहरूको विकास र आधुनिकीकरणका साथै सडक यातायात नपुगेका दुर्गम र पर्यटकीय महत्वका क्षेत्रमा हवाई सेवाको पहुँच पुऱ्याउने।

(३) नेपालको पर्यटन, वाणिज्य तथा अन्तर्राष्ट्रिय ब्यापार प्रबर्द्धनमा टेवा पुग्ने गरी अन्तर्राष्ट्रिय गन्तव्यहरूसम्म नेपाली वायुसेवाको संजाल विस्तार गर्ने।

(४) नागरिक उड्डयन क्षेत्रका नियामक र सेवा प्रदायक संस्थाको क्षमता सुदृढ गर्ने ।

(५) नागरिक उड्डयन क्षेत्रका लागि आवश्यक पर्ने दक्ष जनशक्ति उत्पादन गर्ने।

समस्या तथा चुनौतीहरू

नागरिक उड्डयन क्षेत्रमा विद्यमान चुनौतीहरुलाई यस प्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छः

(१) नागरिक उड्डयन क्षेत्रबाट देशको आर्थिक गतिविधिमा उल्लेखनीय

१० प्रस्तावित हवाई नीति, २०७७, पृष्ठ४, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय

योगदान पुऱ्याउन सक्ने वातावरण श्रृजना गर्न यस क्षेत्रलाई अझ बढी सुरक्षित, भरपर्दो, सक्षम एवं दिगो बनाउनु ।

(२) वायुसेवा कम्पनीहरूको स्वस्थ, प्रतिस्पर्धात्मक एवं दिगो सञ्चालनद्वारा भरपर्दो हवाई यातायात संजाल सेवाको विकास र मुलुकका दुर्गम स्थानमा सहज आवागमन सुनिश्चित गर्नु ।

(३) नेपालका वायुसेवा कम्पनीहरूको अन्तरराष्ट्रिय उडानमा पहुँच वृद्धिद्वारा पर्यटन प्रवर्धनमा ठोस योगदान गर्न सक्ने बनाउनु ।

(४) विमानस्थलको निर्माण र स्तरोन्नति एवं हवाई मार्गलाई आधुनिक प्रविधियुक्त एवं सुविधा सम्पन्न तुल्याई यात्रुहरूको आवागमनलाई अझ बढी सुरक्षित र सुविधाजनक बनाउनु ।

(५) नागरिक उड्डयन क्षेत्रको पूर्वाधार तथा सेवाहरूको विकास, विस्तार एवं उपयोगमा सार्वजनिक-निजी साझेदारीको अवधारणालाई कार्यान्वयनमा ल्याउनु ।

(६) नागरिक उड्डयन क्षेत्रलाई आवश्यक पर्ने दक्ष जनशक्तिको विकास गर्नु, जनशक्तिको पलायन रोक्नु र रोजगारीका थप अवसरहरू श्रृजना गर्नु ।

(७) प्रादेशिक हवहरूको विकास गरी अन्तर प्रदेश हवाई सन्जालको विकास गर्नु ।

(८) अन्तर निकाय समन्वयबाट नागरिक उड्डयन क्षेत्रमा हुने क्रियाकलापलाई चुस्त एवं प्रभावकारी बनाउनु ।

अन्त्यमा,

नेपालमा नागरिक उड्डयन क्षेत्रमा भएको बृद्धि अनुसार पूर्वाधार विकास र विस्तारमा समेत प्रगति देखिएको छ । आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को अन्त्यसम्म मुलुकभर रहेका करीब ५५ विमानस्थलमध्ये ३५ वटा सन्चालनमा रहेको छ भने ३६ वटा विमानस्थलको धावनमार्ग कालोपत्रे गरिएको छ । त्रिभुवन अन्तरराष्ट्रिय विमानस्थलको धावनमार्ग विस्तार गरिनुका साथै पार्किङ क्षेत्रहरूको विस्तार गरिएको छ । गौतमबुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल र पोखरा अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलमा समेत अन्तर्राष्ट्रिय उडानको शुरुवात भइसकेको छ भने निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल निर्माणको आयोजनालाई नेपाल सरकारबाट राष्ट्रिय गौरबको योजनाको रुपमा समेटनुको साथै विभिन्न चरणका कार्यहरू भइरहेका छन् तथापि कानूनी अड्चनका कारण निर्माण कार्यको गति केही सुश्त भएको

पाइन्छ। यसका साथै अन्य विमानस्थलहरूमा आधुनिक प्रविधिहरू, भौतिक सुविधाको विकास एवं व्यवस्थापनमा थप सुधारहरू समेत भएका छन् । अहिलेको अवस्थामा नेपालमा हेलिकप्टर कम्पनी समेत गरी १८ वटा आन्तरिक वायुसेवाहरूले सेवा दिइरहेका छन् भने ३४ वटा अन्तर्राष्ट्रिय वायुसेवाहरूले नियमित उडान गरिरहेका छन् ।

सन्दर्भ सामग्री

- www.tourism.gov.np
- caanepal.gov.np
- ne.m.wikipedia.org
- हवाई नीति, २०६३, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय
- प्रस्तावित हवाई नीति, २०७७, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय
- गोरखापत्र राष्ट्रिय दैनिक, वर्ष १२२, अङ्क ७३, २०७९ साल साउन २ गते सोमबार (2022, July 18, Monday)

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था



✍ डा. हरिकुमार नेपाल*

क. परिचय

गैरकानूनी कार्यबाट आर्जित रकम, धन अथवा सम्पत्ति कालो धन हो । कालोधनलाई सेतो देखाउन गरिने प्रपञ्च सम्पत्ति शुद्धीकरण हो । यो जानिबुझिकन गरिने गम्भीर वित्तीय अपराध हो । सामान्य अर्थमा कालोधनको परिचालन सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध हो । कालोधन शुद्धीकरण गर्न निरुत्साहित गर्ने, शुद्धीकरणलाई अपराध मान्ने, त्यस्तो कार्य पहिचान गर्ने, रिपोर्टिङ गर्ने, विश्लेषण गर्ने र कारवाही गर्ने संयन्त्र सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण हो ।

परम्परागत फौज्दारी न्याय प्रणालीले सामान्यतया कसैले कानून विरुद्ध कार्य गरको प्रमाणित भए दण्डित हुने र त्यस्तो कार्यबाट कुनै आर्जन गरेको भए बढे बढाएसम्मको सबै जफत हुने व्यवस्था गरेको छ । तर त्यसरी आर्जन भएको धन सम्पत्तिको कानूनी देखिने गरी गरिएको परिचालन र प्रयोग खासगरी त्यस्तो सम्पत्तिको स्रोत लुकाउने, छल्ने बदल्ने, अन्य सम्पत्तिमा रुपान्तरण गर्ने, ट्रान्सफर गर्ने, प्रयोग, उपयोग गर्ने, स्वामित्व लुकाउने आदि कार्यलाई प्रत्यक्ष रुपमा अपराध मानेको हुदैन । सम्पत्ति शुद्धीकरण विरोधी दर्शनले यिनै कार्यलाई नै अपराध मानेको छ जसका कारण विश्वमा एउटा नयाँ तरङ्ग आएको छ । जुन फौजदारी न्याय प्रणालीको थप आयाम भएर आएको छ ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध द्रोस्रो चरणको अपराध हो । पहिलो चरणमा आर्जनको लागि अन्य अपराध गरिन्छ । त्यस्तो अपराधबाट आर्जित सम्पत्ति उपर

**** उपनिर्देशक, नेपाल राष्ट्र बैंक, हाल AML Cell अर्थ मन्त्रालय, (Advocate/certified AML Specialist- CAMS)***

सम्पत्ति शुद्धीकरणमा पनि कारवाही गर्ने भनी कुनै मुलुकको कानूनले तोकेपछि मात्र सम्पत्ति शुद्धीकरणमा कारवाही गर्न मिल्छ। त्यसरी जोडिएको वा आर्जन गर्न गरिएको पूर्व अपराधलाई सम्बद्ध कसूर मानिन्छ। यसरी नतोकिएका कसूरमा सम्पत्ति शुद्धीकरणमा कारवाही गर्न पाइदैन कि त सबै कसूर सम्बद्ध कसूर बनाउनु पर्ने हुन्छ। मापदण्डमा आर्थिक अपार्जन र अपराधका हिसाबले गम्भीर प्रकृति २१ वर्गका कसूरलाई अनिवार्य रुपमा सम्पत्ति शुद्धीकरणका सम्बद्ध कसूर मान्नु पर्ने र अन्य कसूर देशको आवश्यकता अनुसार थप गर्न सकिने मान्यता रहेको छ। जसमा संगठित अपराध, आतंककारी कार्य, भ्रष्ट्राचार, राजश्व छली, लागू औषध, ठगी जस्ता अपराध प्रमुख छन्।

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणको इतिहास करिब एक शताब्दीको रहेको छ। यद्यपि यस्ता शब्दहरूको प्रयोग १९८० दशक देखि औपचारिक हुन थालेको हो। विश्वव्यापिकरण र प्रविधिसँगै अपराधका नयाँ नयाँ स्वरुपहरू देखा पर्न थाले। वित्तीय अपराधको मात्रा अस्वभाविक रुपमा बढ्दै गयो। लागू औषध कारोवार, भ्रष्टाचार, राजश्व छली, व्यवसायिक बिचलन, पुँजी पलायन, ठगी, आतंकबाद आदिका अवस्थाहरू व्यापक रुपमा देखिन थाले। आपराधिक समूह विश्वमा नै संगठित हुन थाले। आर्थिक अपराधको जालोले राज्य प्रशासन र शुसासन माथि नै धावा बोल्छ कि भन्ने सन्देह शुरु भयो। राज्यका एकल प्रयास कमजोर देखिन थाले। बहुपक्षीय प्रयास आवश्यक मात्र होइन अनिवार्य देखिन थाल्यो। आर्थिक अपराध केन्द्रित एकीकृत र विशिष्टीकृत विश्व संस्थाको आवश्यकता महशुस भयो। फलस्वरुप सन् १९८९ मा Financial Action Task Force (FATF) को स्थापना भएको छ।

FATF ले स्थापनाको एक बर्षमा अर्थात सन् १९९० मा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणका लागि मापदण्ड, सन् २००१ मा आतंककारी कार्यमा वित्तीय लगानी निवारण सम्बन्धी ४९ वटा मापदण्ड विकास गर्‍यो। बढ्दो आपराधिक जटिलतालालाई सम्बोधन गर्न सन् २०१२ मा उपरोक्त ४९ वटा मापदण्डलाई परिमार्जित गरी FATF Recommendations on Money Laundering, Financing of Terrorism & Proliferation नामक एकीकृत र सशक्त ४० वटा Anti-Money Laundering/Countering Financing of Terrorism & Proliferation (AML/CFT) सम्बन्धी मापदण्ड जारी भई हालसम्म पनि अद्यावधिक भैरहेका छन्। हाल यस प्रणालीमा प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष गरी विश्वका सबै देश र करिव सबै विश्व संस्था आवद्ध छन्। उक्त मापदण्डका आधारमा देशहरूको मूल्याङ्कन गर्ने Assessment Methodology, 2013 जारी भई अधिकांश मुलुकहरूको मूल्याङ्कन समेत सम्पन्न भैसकेको छ।

FATF का उल्लिखित मापदण्ड कुनै पनि देशको कानून र संस्थागत निर्माणका मार्ग दर्शन हुन् जसले मूलतः जोखिममा आधारित प्रणाली, कसुर निर्धारण, व्यवसायिक क्षेत्रमा निवाराणात्मक उपायहरूको अवलम्वन, निकायगत जिम्मेवारी, वास्तविक धनी पहिचान र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आदान प्रदान जस्ता बिषयहरू रहेका छन। यसैगरी आर्थिक अपराध नियन्त्रणमा थप प्रभावकारिता ल्याउन क्षेत्रीय स्तरमा समेत ९ वटा FATF Style Regional Bodies लगायत कुनै खास बिषय जस्तै Financial Intelligence Units (FIU) सँग सम्बन्धित Egmont Group of FIUs, सम्पत्ति जफतसँग सम्बन्धित ५ वटा Assets Recovery Inter-agency Networks जस्ता संस्थाहरू स्थापना भएर काम गरिरहेका छन।

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण सम्बन्धी कानून र प्रणालीको जग FATF ले जारी गरेका मापदण्डहरू हुन्। यिनैलाई न्यूनतम आधारमानी हरेक देशका कानून बनेका छन। नेपालको सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ यस सम्बन्धी मुख्य कानून हो। तर समग्रतामा नेपालका वित्तीय, आर्थिक र अपराधसँग सम्बन्धित करिब १०० वटा जती ऐन, ३० भन्दा बढी निकाय प्रत्यक्ष र ५० जति निकाय अन्य तरिकाले यस प्रणालीमा आवद्ध भएर कार्य गरिरहेका छन्।

ख. नेपालको कानूनी व्यवस्था

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण राज्यको मौजुदा आर्थिक तथा अपराध नियन्त्रण प्रणाली उपर लागू गरिन्छ। त्यस्तो प्रणाली नभए वा कमजोरी भए सो समेत सुधार गर्नु पर्ने हुन्छ। यस सन्दर्भमा यस लेखमा त्यस्ता आधारका बिषयमा चर्चा नगरी यस प्रणालीसँग सम्बन्धित बिषयमा मात्र उल्लेख गरिएको छ।

समग्रतामा वित्तीय, आर्थिक र अपराधसँग सम्बन्धित धेरै कानून र संस्थाहरू भए तापनि नेपालको सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण प्रणालीका सम्बन्धमा हाल देहायका कानूनी तथा रणनीतिगत व्यवस्था मुख्य रहेका छन।

- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ (यसपछि ऐन भनिएको)
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) निवारण नियमावली, २०७०
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) निवारण नियमावली, २०७३
- नियमनकारी निकायहरूले जारी गरेका निर्देशन
- वित्तीय जानकारी इकाईले जारी गरेका निर्देशन
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककवादी कार्यमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथा कार्ययोजना २०७६-२०८१ र (पूरक कार्ययोजना २०७७)

- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककवादीकार्यमा वित्तीय लगानी राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन, २०२०
- नेपाल पक्ष भएका लागु औषध, संगठित अपराध, भ्रष्टाचार र आतंकवादी कार्यमा वित्तीय लगानी दमन जस्ता महासन्धीहरू
- नेपालका सदस्यतासँग सम्बन्धित बिषयः
  - एशिया प्यासिफिक ग्रुप अन मनी लाउण्डरिङ्ग - २००२
  - एगमन्ट ग्रुप अफ फाइनान्सियल इन्टेलिजेन्स युनिटस् -२०१५
  - एसेट्स रिकभरी इन्टरएजेन्सी नेटवर्क-एशिया प्यासिफिक - २०१७
  - अन्य महासन्धीको पक्षधरता

मौजुदा नेपाल कानूनमा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण सम्बन्धी व्यवस्था FATF ले जारी गरेका मापदण्ड र बिषयबर्गका आधारमा देहायबमोजिम रहेका छन्;

क. जोखिममा आधारित प्रणाली र आन्तरिक समन्वय

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणको क्षेत्र र आवश्यकता असिमित छ। तर सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणको अभियान सामान्य व्यक्तिको लागि होइन। त्यस्तो अपराधका हकमा अन्य कानून नै पर्याप्त छन। जोखिमममा आधारित वा उच्च जोखिममा केन्द्रित कार्य सम्पादन यस प्रणालीको अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता र राष्ट्रिय आवश्यकता हो। यसै कारण FATF ले जारी गरेका मापदण्डहरू मध्ये मापदण्ड नं. १ र २ ले जोखिम मूल्याङ्कन सहित जोखिममा आधारित प्रणाली अवलम्वन गर्ने र निकायहरू बिच प्रभावकारी समन्वय हुनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ।

नेपालको ऐन र रणनीतिले मुलुकले राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने, सूचक संस्थाले संस्थागत जोखिम मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने र सबैले उच्च जोखिममा केन्द्रित साधन स्रोत व्यवस्थापन र कार्य गर्न उल्लेख गरेको छ। यसको उद्देश्य सबैको हकमा न्यूनत्तम उपाय लागू गर्ने तर उच्च प्रकृतिका अपराध र आपराधिक आर्जनमा राज्यको समग्र प्रयास केन्द्रित गरी त्यस्तो धन सम्पत्ति जफत गरी राज्यको ढुकुटीमा ल्याउन र त्यस्ता अपराधीलाई कानूनको दायरामा ल्याई मुलुकलाई सुशासनको बाटोमा लाने रहेको छ। यसमा नेपालको प्रमुख चुनौती भनेको प्रणालीको अपेक्षा बमोजिम उच्च जोखिममा केन्द्रित नभै सर्वसाधारणमा त्रासदी सिर्जना गर्नु जस्तो भएको छ जुन नेपालको सबै भन्दा ठूलो समस्या हो।

यसै सन्दर्भमा नेपालले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककवादी कार्यमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन, २०१६ र २०२०, स्वःमूल्याङ्कन २०१८, नगद कारोबार व्यवस्थित र सीमाङ्कन लगायत सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककवादी कार्यमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथा कार्ययोजना २०७६-

२०८१ र (पूरक कार्ययोजना २०७७) लाई अगाडि बढाएको छ। यस अघि पनि एक पाँच बर्षे रणनीति तथा कार्ययोजना रहेको थियो।

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककवादी कार्यमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन, २०२० ले आपाराधिक आर्जनका जोखिमका हिसाबले देहाय बमोजिमका कसूर पहिचान गरेको छ।

National Risk Assessment-2020

National Threats

HIGH	MEDIUM	LOW
Corruption (bribery), Tax (revenue) evasion, Financial crimes such as banking offence and Hundi	Drug trafficking, Organized crime, Extortion, Arms-related offence, Domestic terrorism, Fraud, Counterfeiting of currency, Environment related crime, Robbery (theft), Smuggling (including black marketing) and Forgery	Counterfeiting and Piracy of Products, Kidnapping, Illegal restraint and Hostage taking, International terrorism, Trafficking in stolen goods and Insider trading.

आपराधिक आर्जन शुद्धीकरणमा व्यवसायिक क्षेत्र देहाय अनुसार प्रयोग भएको उक्त मूल्याङ्कनले उल्लेख गरेको छ।

Sector	Risk Ranking
Banking	Medium High
Co-operative	Medium High
Securities	Medium
Insurance	Medium
Money Exchage/Remittance	Medium-High
Hundi	High
Casino	Medium-High
Precious Metals	High
Real Estate	High

Accounting Profession	Medium
Non-profit Organizations	Medium

जोखिम केन्द्रित भएर उपलब्धि देखिने गरी काम हुन, मौजुदा कानून, चालु रणनीति तथा कार्ययोजनाको कार्यान्वयन मजबुत बनाउन जरुरी छ। परिमार्जित मापदण्ड अनुसार तत्काल कानून अद्यावधिक गर्ने, नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने, जोखिममा आधारित पद्धतिको अवलम्बन तथा प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने, वित्तीय अपराधको सूचना संकलन, विश्लेषण, प्रवाह र अनुसन्धानमा संलग्न कर्मचारीको मनोबल बढाई ज्ञान, सिप र प्रविधिले सुसज्जित पार्ने, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण प्रणालीप्रतिको फरक सोच र अफवाह चिर्ने जस्ता प्रमुख कार्यमा ध्यान केन्द्रित हुन आवश्यक छ। कानूनी व्यक्तिको प्रयोग गरी सबैभन्दा बढी अपराधको आर्जन शुद्धीकरण हुने भएकाले सोको जोखिम मूल्याङ्कन र अनुसन्धान आवश्यक छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण सम्बन्धी कार्यहरू कुनै एक निकायमा मात्र सिमित नरही बहुनिकाय संलग्न भई सम्पदान गर्नु पर्ने भएकाले सघन आन्तरिक समन्वय जरुरी हुन्छ। यसका लागि ऐनको दफा ८ ले राष्ट्रिय समन्वय समितिको व्यवस्था गरेको छ। उक्त समितिका अतिरिक्त ऐन र राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजनाले देहायअनुरुप समन्वय संयन्त्रको व्यवस्था गरेको छ।

(१) अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा राष्ट्रिय पुनरावलोकन परिषद्
(२) नेपाल राष्ट्र बैंकका गभर्नरको संयोजकत्वमा नियमन समन्वय संयन्त्र
(३) गृह सचिवको संयोजकत्वमा आतंकबाद प्रतिरोध संयन्त्र
(४) नायव महान्यायाधिवक्ताको संयोजकत्वमा अनुसन्धान समन्वय संयन्त्र
(५) नेपाल राष्ट्र बैंकका डेपुटी गभर्नरको संयोजकत्वमा जोखिम मूल्याङ्कन समिति

यसका अतिरिक्त पारस्परिक मूल्याङ्कनको कार्य सम्पन्न गर्ने प्रयोजनको लागि कानून मन्त्रालयका सचिवको संयोजकत्वमा पारस्परिक मूल्याङ्कन समिति रहेको छ।

उच्च स्तरमा वा नीतिगत तहमा रहेका उपरोक्त संरचनाले एक खालको कार्यरुप लिएता पनि कार्यन्वयन तहमा आवश्यक समन्वय बढाउन जरुरी देखिएको छ। कमसेकम अनुसन्धानमा सहकार्यको गहिरो वृद्धि अपेक्षित छ। साथै आमबिनासका हातहतियार निर्माण र विस्तार, सूचना प्रवाह र व्यक्तिगत गोपनियतामा सन्तुलन कायम गर्न कानूनी व्यवस्था थप स्पष्ट हुन आवश्यक देखिन्छ। राष्ट्रिय स्तरमा

समन्वयका समुचित र विशिष्टीकृत संरचनाकौ मौजुदीमा पनि वित्तीय अपराध नियन्त्रणमा अपेक्षित सफलता पाउन देखिएको समस्याका जुइना चुडाउनु मुलुकको हितमा छ।

ख. सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध र दण्डात्मक व्यवस्था

ऐनको दफा ३ र ५ ले सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई अपराध कायम गरेको छ। दफा ३० देखि ३४ ले दण्ड जरिवाना र आपराधिक आर्जन जफतको व्यवस्था गरेका छन्। जुन FATF ले जारी गरेका मापदण्डहरू ३ र ४ सँग सम्बन्धित छन। दफा ५ ले विदेशमा भएको कसूरबाट आर्जित सम्पत्ति नेपाल आए सो समेतलाई नेपालमा पनि कसूर कायम गरी सजाय र जफत हुने व्यवस्था गरेको छ। जुन व्यवस्था मापदण्डको नजिक भएता पनि सम्बद्ध कसूर कायममा राम्रै समस्या बाँकी छन। सम्बद्ध कसूरको रुपमा ऐनमा राखिएका केही कार्य नेपाल कानूनमा कसूरको रुपमा परिभाषित र दण्डित छैनन्। उदाहरणको लागि आतंककारी कार्य, निजी क्षेत्रको भ्रष्ट्राचार, मानव तस्करी, हुण्डी आदि। यसका कारण विश्वमा उल्लेख्य आपराधिक आर्जन सिर्जना गर्ने उक्त कार्यहरू सम्पत्ति शुद्धीकरणको कारवाहीको दायरा बाहिर छन। कानून निर्माण पद्धति र मुलुकको विश्वसनियताको लागि यो सुधारको प्राथमिकतापूर्ण प्रमुख पाटो हो।

सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतंककारी कार्यमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी कसूबाट प्राप्त सम्पत्ति/साधन रोक्का, नियन्त्रण र जफत सम्बन्धमा ऐन र सम्बद्ध वा अन्य कसूरको कसूरजन्य सम्पत्ति/साधन रोक्का, नियन्त्रण, जफत र व्यवस्थापन सम्बन्धमा छाता र विषेश कानूनको रुपमा कसूरजन्य सम्पत्ति र साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७० रहेको छ। यद्यपि अपराधसँग सम्बन्धित ४० भन्दा बढी ऐनहरूमा यस्तै खालका व्यवस्था हालसम्म पनि रहेकाले दुविधा उत्पन्न भएको छ। उक्त ऐनले त्यस्ता सम्पत्ति व्यवस्थापनको लागि एक कसूरजन्य सम्पत्ति व्यवस्थापन विभागको परिकल्पना गरी गृह मन्त्रालयमा सो विभाग स्थापना समेत भैसकेको छ। दुवै ऐनले कसूरजन्य सम्पत्ति फेला नपरेमा सोही बराबरको अन्य सम्पत्ति रोक्का, नियन्त्रण र जफत हुने नयाँ व्यवस्था कानूनमा छ। अन्यथा नेपालमा असूल उपरको अवस्थामा बाहेक यस्तो सम्पत्ति उपरको राज्य दावी रहने व्यवस्था थिएन।

ऐनको दफा ३० ले सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने मुख्य कसुरदार प्राकृतिक व्यक्तिलाई २ वर्षदेखि १० वर्षसम्म जेल सजाय र दुई गुणा अनिवार्य जरिवाना गर्ने व्यवस्था गरेको छ। कुनै कानूनी व्यक्तिले उल्लिखित कसूर गरेको प्राकृतिक व्यक्तिलाई हुने जरिवानाको पाँच गुणासम्म जरिवाना, इजाजत वा दर्ता खारेज हुने लगायतका व्यवस्था गरेको छ। यसबाट कानूनी व्यक्ति पनि फौज्दारी कसूरमा दण्डित हुन

सक्ने विधिशास्त्र निर्माण भएको छ। सहयोगी, मतियारलाई आधा र सम्बद्ध पदाधिकारीलाई थप सजाय हुने व्यवस्था ऐनमा छ। उल्लिखित सजायका कारण सम्बद्ध कसूरको कारवाही र सजायमा केही फरक पर्ने छैन। दफा ३४ ले कसूरबाट आर्जित सम्पत्ति र सोबाट बढेबढाएको सबै सम्पत्ति जफत हुने व्यवस्था गरेको छ।

विभिन्न सम्बद्ध कसूरमा नेपाल कानूनले तोकेका सजायको मात्रा, आपराधिक आर्जन शुद्धीकरणमा कानूनी व्यक्तिको बढ्दो प्रयोगको विश्वको उदाहारण र अपराधको गाम्भीर्यको विश्लेषण गर्दा अधिकतम दश बर्षको जेल सजाय तुलनात्मक रुपमा कम सजाय देखिन्छ। तर जतिसुकै सानो आपराधिक आर्जनमा पनि सम्पत्ति शुद्धीकरणको मुद्दा चलाउन सकिने वर्तमान व्यवस्था जोखिम र प्रणालीको उद्देश्य अनुरुप छैन। सम्पत्ति शुद्धीकरणका लागि कानूनी व्यक्तिको दुरुपयोगमा हुने वर्तमान सजाय अत्यन्त कम मान्नु पर्ने हुन्छ। अर्को केही व्यक्तिको बदमासीको कारण कानूनी व्यक्तिमा लगानी गर्ने वा सम्बद्ध अन्य व्यक्ति वा संस्थाको हकहितको बिषय चुनौतिपूर्ण रहेको छ जसको कानूनी रुपमै रक्षा आवश्यक छ।

विभिन्न अपराधसँग सम्बन्धित ४० भन्दा बढी ऐनहरूमा कसूरजन्य सम्पत्ति/साधन रोक्का, नियन्त्रण, जफत र व्यवस्थापन सम्बन्धी व्यवस्था खारेज हुन आवश्यक छ। यसले दुविधा उत्पन्न मात्र होइन ग्भाभ एचयअभकक या ीबध मा समेत गम्भीर प्रश्नहरू सिर्जना हुने अवस्था रहेको छ। अन्य कानूनको तुलनामा नयाँ कानूनसबल र व्यापक छ।

ग. आतंककारी कार्यमा वित्तीय लगानी निवारण सम्बन्धी व्यवस्था

ऐनको दफा ४ र ५ ले आतंककारी कार्यमा वित्तीय लगानीलाई अपराध कायम गरेको छ। ऐनको परिच्छेद ६ख. ले आतंककारी कार्यमा सम्बद्ध सूचिकृत व्यक्ति, समूह र संगठनको सम्पत्ति अनुसन्धान नरहेको अवस्थामा पनि रोक्का राख्नु पर्ने प्रशासनिक व्यवस्था गरेको छ। यस्तो सूचि संयुक्त राष्ट्रसंघ र देशहरूले स्वयम् गर्न सक्ने अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरू रहेका छन। त्यसैगरी गैरनाफामूलक संस्थालाई आतंककारी कार्य वा सोको वित्तीय लगानीको माध्यम हुन नदिने कानूनी व्यवस्था गर्नु पर्ने मान्यता रहेको छ। उक्त बिषयहरू FATF ले जारी गरेका मापदण्डहरू नं. ५, ६, ७ र ८ सँग सम्बन्धित छन।

ऐनका दफा ४ र ५ बमोजिमको आतंककारी कार्यमा वित्तीय लगानीको कसूरको सम्पत्ति रोक्का, नियन्त्रण, जफत, कानूनी व्यक्तिको दुरुपयोग र व्यवस्थापन सम्बन्धी व्यवस्था माथि उल्लेख गरे बमोजिम नै रहेका छन। तर सजायको हकमा प्राकृतिक व्यक्तिलाई ३ वर्षदेखि २० वर्षसम्म जेल सजाय र जरिवानाको हकमा कानूनी

व्यक्तिलाई प्राकृतिक व्यक्तिको पाँच गुणासम्म जरिवाना गर्ने व्यवस्था रहेको छ। यद्यपि आतंककारी कार्य कसूर बन्न नसक्ने अवस्थामा सोमा वित्तीय लगानी कसूर स्वभाविक देखिँदैन। अन्य समस्या माथि उल्लेख गरे अनुसार नै भएकाले कानूनी निदान आवश्यक छ।

त्यसैगरी विषयको संवेदनशिलताका र देशको मूल्याङ्कनमा सबै भन्दा बढी चासो दिइने ँब्ँ को मापदण्ड ६ अनुसारका सूचिकृतहरूको सम्पत्ति रोक्का सम्बन्धी विस्तृत व्यवस्था र नं. ७ अनुसार आमबिनासका हातहतियार निर्माण र विस्तारमा वित्तीय लगानी निवारणमा कानूनी तथा कार्यान्वयन तहका आधार र संरचना निर्माणमा ऐन बमोजिम प्रमुख जिम्मेवारीमा रहेको गृह मन्त्रालयको उच्च सक्रियाता आवश्यक छ। मापदण्ड नं. ८ बमोजिम आतंककारी कार्यमा गैरनाफामूलक संस्था प्रयोग हुन नसक्ने व्यवस्थाका लागि आधारभूत कानूनी व्यवस्था गरी नियमन सुपरीवेक्षण हुन जरुरी छ।

घ. निवाराणात्मक व्यवस्था

FATF मापदण्ड नं. ९ देखि २३ सम्मका १५ वटा निवारणात्मक व्यवस्था यस प्रणालीका जग हुन। ऐनको परिच्छेद ३ र ६ख. यससँग सम्बन्धित छन। यिनै व्यवस्थाले सूचक संस्थाका रुपमा रहेका व्यवसायिक क्षेत्रलाई वित्तीय अपराध नियन्त्रणमा सहकार्य गराएको छ। यसले सरकार र व्यवसायिक क्षेत्रको समान चासो रहेको वित्तीय अपराध नियन्त्रणमा एकै स्थानमा उभ्याएको गौरवपूर्ण अवस्था छ।

खासगरी ऐनले Banking, Insurance, Securities, Cooperatives, Pension funds लगायत Casinos, Real estate, Precious metals, Independent legal and accounting professionals, Trust and company service providers जस्ता व्यवसायिक क्षेत्रमा कार्यरत संस्था तथा पेशाकर्मीलाई सूचक संस्थाको रुपमा स्थापित गरी निवाराणात्क जिम्मेवारी दिएको छ। यस सन्दर्भमा सूचक संस्थाले ग्राहक पहिचान, उच्च पदस्थ व्यक्तिको पहिचान, ग्राहक/कारोबारको अनुगमन, जोखिम मूल्याङ्कन, शंकास्पद कारोवार पहिचान, सूचिकृत व्यक्तिको सम्पत्ति रोक्का, अभिलेखन, गोप्यता जस्ता बाध्यात्मक व्यवस्था रहेको छ जसका लागि संस्थागत जोखिम मूल्याङ्कन गर्ने, सोका आधारमा AML/CFT सम्बन्धी संस्थागत नीति तथा कार्यविधि बनाई लागू गर्ने, संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि गरी कार्यन्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ।

आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गरी हुने व्यवसाय जस्तै Virtual Assets/Curriencies,

विद्युतिय कारोबारलाई व्यवस्थित गर्ने, इन्भेष्टमेन्ट कम्पनी, लेखा, राजस्व, वित्तीय, वा व्यावसायिक राय सल्लाह वा सञ्चालन, व्यवस्थापनमा संलग्न व्यक्तिलाई निवारणात्मक कार्य मध्ये निश्चित कार्यको लागि सूचक संस्था कायम गर्ने र घरजग्गा, क्यासिनो र बहुमुल्य धातुको व्यवसाय नियमन गर्ने कानूनको पूर्तिले यो क्षेत्रमा ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा सहयोग पुऱ्याउने अवस्था छ। उच्च जोखिममा पहिचान भएका मुलुकका सम्बन्धमा सूचना प्रवाह र ग्राहक वा कारोवार सम्बन्धी मापदण्ड निर्माण अन्य मुख्य आवश्यकता हुन।

साथै वित्तीय अडिट भित्रै यस प्रणालीको अडिट बिषयवस्तुका कारण समेट्न नसकिने र सो कार्य उपलब्धिमूलक समेत नहुने देखिन्छ। AML/CFT परिपालनाको विस्तृत परीक्षणले सूचक संस्थाको कार्य प्रभावकारितामा व्यापक अभिवृद्धि हुने, नियमनकारी निकायको कार्यमा सहजता आउने र वित्तीय अपराध सम्बन्धी निवारणात्मक प्रणालीको उद्देश्य सफल भएकाले छुट्टै AML/CFT सम्बन्धी ब्गामष्त सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थाको आवश्यकता छ।

ङ. वास्तविक धनी सम्बन्धी व्यवस्था

विश्वमा कानूनी व्यक्ति वा प्रबन्धको दुरुपयोगको भयावह अवस्थालाई मध्यनजर गरी FATF का मापदण्ड नं. २४ र २५ ले वास्तविक धनी वा हिताधिकारी लुकाई अपराध गर्ने र आर्थिक कारोवार गर्ने बिषयलाई गम्भिर रुपमा लिएको छ। अन्य व्यक्तिका कागजात प्रयोग गरी कानूनी व्यक्ति स्थापना गर्ने, कारोवार गर्ने, दुरुपयोग गर्ने र कानूनी व्यक्तिको तहकिकरण गरी जटिल जालो बनाउने कार्य बढ्दो छ। सूचक संस्था र सोको नियमनकारी निकायले क्रमशः ग्राहक पहिचान र इजाजतपत्र/स्वामित्व परिवर्तनको सिलसिलामा केही कार्य गर्ने बाहेक यो बिषयमा नेपाल कानून मौन भएकोले कानून निर्माणमा तदारुकता दिन आवश्यक छ।

च. कानून कार्यान्वयनमा संस्थागत सबलता सम्बन्धी व्यवस्था

संस्थागत सबलतामा मूलतः नियमनकारी र अनुसन्धानकारी निकायको उपस्थिति र त्यस्ता निकायको कानूनी सक्षमताका बिषय रहेका छन।

अ. नियमन/सुपरीवेक्षण

नियमन अन्तर्गत व्यवसाय र ऐन अन्तर्गतका सूचक संस्थाका काम कारवाहीको नियमन, सुपरीवेक्षण, स्वामित्व र नियन्त्रण, पारदर्शिता र निवारणात्मक व्यवस्था पालनामा कमजोर सूचक संस्थालाई नियमनकारी (प्रशासनिक) कारवाही/सजायका

व्यवस्था प्रमुख छन । FATF का मापदण्ड नं. २६, २७, २८ र ३५ सँग सम्बन्धित कानूनी व्यवस्था ऐनको परिच्छेद ३क. र ६ख. मा रहेका छन् हाल नेपालमा देहायबमोजिम ऐन अन्तर्गतका सूचक संस्था नियमन गर्ने ११ वटा नियमनकारी निकायहरू रहेका छन् जसमध्ये सोही ऐनको दफा ७ बमेजिम स्वतः र केही नेपाल सरकारले तोकेबमोजिम छन् ।

क्षेत्र	सूचक संस्था	नियमनकारी निकाय
वित्तीय क्षेत्र	बैंकिग विप्रेषण मुद्रा सटही पेन्सन फण्डमध्ये कर्मचारी संचय कोष र नागरिक लगानी कोष	नेपाल राष्ट्र बैंक
	बीमा	नेपाल बीमा प्राधिकरण
	धितोपत्र	नेपाल धितोपत्र बोर्ड
	वस्तुविनिमय	
	सहकारी	तीनै तहका सरकारका सहकारी विभाग
	अन्य पेन्सन फण्डस्	आन्तरिक राजश्व विभाग
गैरवित्तीय क्षेत्र	बहुमुल्य धातु	आन्तरिक राजश्व विभाग
	घरजग्गा	भूमि व्यवस्थापन तथा अभिलेख विभाग
	क्यासिनो	संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय
	सिमित कार्यको लागि स्वतन्त्र कानून व्यवसायी	नेपाल बार काउन्सिल
	सिमित कार्यको लागि स्वतन्त्र नोटरी पब्लिक	नेपाल नोटरी पब्लिक काउन्सिल
	सिमित कार्यको लागि स्वतन्त्र लेखा व्यवसायी,	नेपाल चाटर्ड एकाउन्टेन्टस् संस्था
	ट्रष्ट एण्ड कम्पनी सर्भिस व्यवसायी, आदि ।	कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालय

नियमनकारी निकायले सूचक संस्थाले निवारणात्मक व्यवस्थाको पालना जोखिमका आधारमा गर्न गराउन निर्देशन जारी गर्ने, सोको निरीक्षण सुपरीवेक्षण गर्ने र त्यस्ता व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन नगरेको पाइएमा चेतावनीदेखि वित्तीय लगायत क्यासिनो जस्ता सूचक संस्थाको हकमा रु. दश लाखदेखि पाँच करोड र अन्य सूचक संस्थाको हकमा रु. एक लाख देखि एक करोडसम्म जरिवाना गर्नेदेखि इजाजतपत्रसमेत खारेज गर्न सक्ने व्यवस्था ऐनले गरेको छ। यद्यपि सूचक संस्थाका प्रमुख लगानीकर्ता, नियन्त्रक र पदाधिकारीको मापदण्ड, त्यस्ता व्यक्तिले सूचक संस्थामा संलग्न नहुने स्पष्ट थप कानूनी व्यवस्था आवश्यक छ। केही व्यक्तिले संस्थालाई दुरुपयोग गरेका कारण संस्थामाथि कारवाही हुँदा निर्दोष तेस्रो पक्षको हितको सुनिश्चितता हुने कानून जरुरी छ। सूचक संस्थाको आर्थिक र व्यवसायिक अवस्था, व्यवस्थाको अनुपालना, कमजोरीका कारण वित्तीय अपराध नियन्त्रणमा देखिएको क्षति, जोखिममा आधारित प्रणालीको अवलम्वन र नियत समेतका आधारमा जोखिम अनुसारको जरिवानामा अन्य देशका प्रचलन अनुसार थपघट हुन कानूनी सुधार आवश्यक छ।

आ. इन्टेलिजेन्स

सूचक संस्थाबाट सीमा कारोबार र वित्तीय अपराधका संकाष्पद सूचना प्राप्त गर्ने, त्यस्ता सूचनाको विश्लेषण गरी Information लाई Intelligence मा रुपान्तरण गर्ने र त्यस्ता Intelligence अनुसन्धानकारी वा कानून कार्यान्वयन गर्ने सम्बद्ध निकायलाई उपलब्ध गराई वित्तीय अपराधको नियन्त्रण एवम् अनुसन्धानमा Buffer zone को रुपमा काम गरी सबलता ल्याउने प्रणालीगत व्यवस्थाका वित्तीय जानकारी इकाई (Financial Intelligence Unit) स्थापना हुनु पर्ने व्यवस्था FATF को मापदण्ड नं. २९ ले गरेको छ। ऐनको दफा ९ र १० लगायतले यसको स्थापना र कार्य क्षेत्र निर्धारण गरेको छ। यो संस्था दुनियाँमा नयाँ संस्थाको रुपमा रहेता पनि वित्तीय अपराध नियन्त्रणको समग्र व्यवस्थापनमा प्रमुख र प्रभावकारी हुनु पर्ने अपेक्षा राखिएको छ। नेपालमा उक्त संस्था कार्यगत स्वतन्त्रता सहित नेपाल राष्ट्र बैंकमा २००८ देखि कार्यरत छ। यसलाई ऐनले राष्ट्रिय समन्वय समितिको सचिवालय तोकी सोही बमोजिमको कार्य गर्दै आएको छ।

यस इकाईले शंकास्पद व्यक्तिमा पहुँच राख्न नपाउने र सम्बन्धित निकायले इकाईमा रहेका सूचना अनुसन्धानको सिलसिलामा बाहेक प्रयोग गर्न नपाउने व्यवस्था छ। इकाईले स्वदेश वा विदेशबाट संकलन र विश्लेषण गरी प्रवाह गरेका सूचना सम्बन्धित निकायले Intelligence को रुपमा मात्र प्रयोग गर्न सक्ने व्यवस्थाका कारण सूचक संस्थाले सहजताका साथ बढी भन्दा बढी वित्तीय अपराध उजागर

गर्ने, प्राविधिकता र जटिलता चिर्ने अपेक्षा रहेको छ। यसले सूचक संस्थासँगको अनुसन्धानकारी निकायको प्रत्यक्ष सम्बन्धले ग्राहक र व्यवसायमा आउन सक्ने त्रास र सोको प्रणालीगत असरलाई कम गर्ने विवेकपूर्ण व्यवस्था पनि गरेको छ। यद्यपि वित्तीय अपराधका फरक फरक सयौँ प्रकार र प्रकृतिका सूचना करिव ८५००० सूचकबाट प्राप्त गरी विश्लेषण गर्नु पर्ने जिम्मेवारी पाएको इकाईमा सम्बद्ध सबै क्षेत्रका विज्ञ कर्मचारी रहने, त्यस अवस्थामा संस्थागत स्वायत्तता तथा सुशासन कायम हुने गरी कानून परिमार्जन आवश्यक देखिन्छ। साथै समयमा सूचना नदिने सूचक संस्थालाई इकाईले गर्न सक्ने रु. दश लाखसम्मको जरिवाना बिषयको गाम्भिर्य अनुसार नभएकाले कानूनी सुधार आवश्यक छ।

इ. अनुसन्धान

FATF का मापदण्ड नं. ३० र ३१ ले ऐन बमोजिमका कसूर अनुसन्धान गर्ने निकाय र सोको कानूनी सक्षमताका आधार कायम गरेको छ। ऐन बमोजिम सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले अनुसन्धानका सिलसिलामा प्रयोग गर्न सक्ने अधिकार र उपकरण सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था राम्रै भए पनि सम्बद्ध कसूर अनुसन्धान गर्ने करिब १५ अनुसन्धानकारी निकायहरूका हकमा त्यस्ता धेरै अनुसन्धानका अधिकार र उपकरण उपलब्ध हुने कानूनी व्यवस्थाको अभाव छ। उदाहरणको लागि गोप्यताको व्यवस्था भएका सूचक संस्थाबाट कागजात र अभिलेख लिन सक्ने व्यवस्था, अण्डरकभर अपरेसन, कन्ट्रोल डेलिभरी, कम्प्युटर प्रणालीमा पहँच, इन्टरसेप्सन आदि जस्ता बिषय रहेका छन् जसले वित्तीय अपराध नियन्त्रणमा समस्या सिर्जना गरेको छ।

ऐनको दफा २५ ले सम्बद्ध कसूर अनुसन्धान गर्ने निकायहरूले अनुसन्धान गर्दा ऐन बमोजिमको बिषय वा कसूर रहेको पाएमा सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा पठाउनु पर्ने र यस्तो बिषयको अनुसन्धान सँगैसगै वा संयुक्त हुनु पर्ने अपेक्षा राखेको छ जुन स्वभाविक हो। यसका लागि सम्बद्ध कसूर अनुसन्धान गर्ने निकायले ऐन बमोजिमका कसूरको पनि एक तहको अनुसन्धान गर्नु पर्ने दायित्व सिर्जना भएको छ। यस अवस्थामा १५ वटै अनुसन्धानकारी निकायले गरेका अनुसन्धानको क्रममा वर्तमान अवस्थामा बहुसंख्यामा देखिएका वित्तीय अपराधका सबै मुद्दा सम्पत्ति शुद्धीरकणको अनुसन्धानका लागि विभागमा पठाउनु पर्ने हुन्छ छ। यस अवस्थामा विभागले सम्बद्ध कसूरको पनि सगै अनुसन्धान गर्ने बिषय परिकल्पना गर्न सकिदैन भने सम्बद्ध कसूर अनुसन्धान गर्ने निकायले भेटेका सम्पत्ति शुद्धीकरणका सबै बिषय विभागमा पठाउँदा विभाग असन्तुलित हुने अवस्था छ। आपसी समन्वय, बिषयको प्राथमिकता र अनुसन्धानका गोपनियताका मर्यादामा विश्वमै अनुसन्धानकारी

निकायहरूले देखाएका व्यवहार अर्का विचारणीय बिषय छन् ।

त्यसैगरी ऐनको दफा २८ को स्रोत प्रमाणित गर्न नसकेको सम्पत्ति बाहेक सम्बद्ध कसूर र सम्पत्ति शुद्धीकरणको अनुसन्धानको सिलसिलामा सम्बद्ध कसूर र सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसूर अनुसन्धान गर्ने दुवै निकायको रोक्का, नियन्त्रण र जफत समेत सामान्यतया एउटै सम्पत्ति उपर हुन पुगेको छ । तर वर्तमान कानूनी व्यवस्थामा दुई सम्बद्ध कसूर अनुसन्धान गर्ने, अभियोजन गर्ने, न्याय निरोपण गर्ने निकाय र सजाय फरक फरक छन । अनुसन्धान र न्याय निरोपणमा कसले कसलाई पर्खने वा हेर्ने, सजाय र सम्पत्ति जफतको प्राथमिकता कसरी कायम गर्ने र त्यस्तो अवस्थामा अर्को मुद्दाको प्रयोजन के हुने गम्भीर बिषय छ । यद्यपि सम्पत्ति शुद्धीकरणको मुद्दाको अनुसन्धान र न्याय निरोपणको लागि सम्बद्ध कसूरको अवस्था पर्खन नपर्ने अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता र कानूनी व्यवस्था छ । न्यायालयको चित्त बुझ्ने गरी सम्बद्ध कसूरबाट आर्जन भएको स्थापित गरी सम्पत्ति शुद्धीकरणको मुद्दाबाट मात्र पनि न्याय निरोपण गर्न सकिन्छ । तर यसको अर्थ सबै मुद्दा त्यसरी नै लैजाने भन्दा पनि सोका लागि बाधा विरोध नहुने कानूनी व्यवस्था गर्नु रहेको छ ।

अर्कोतर्फ ऐनको दफा २८ को प्रयोग सानो ठूलो जे भए पनि सम्बद्ध कसूर नदेखिएको अवस्थामा सम्पत्ति शुद्धीकरणको मुद्दाका लागि प्रयोग गर्न नपाइने कानूनी व्यवस्था छ । उक्त दफा २८ को प्रयोजन सम्बद्ध कसूरमा मात्र सिमित नरही अनुमानित कसूरसम्म पुगेको छ । तर राज्यको समग्र शक्ति प्रयोग गर्दा समेत अपराधको आर्जन भनी प्रमाणित गर्न नसकिएको सम्पत्तिको फौजदारी मुद्दा मार्फतको जफत न्यायपूर्ण मान्न सकिदैन । भलै सम्पत्ति मात्र जफत किन नहोस । यस्तो अवस्थामा सम्पत्तिलाई Non-conviction based approach मा जफत गर्न सक्ने कानूनी व्यवस्था स्वभाविक हुन सक्ला ।

उल्लिखित अवस्थाले नेपालको वित्तीय अपराधको अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरोपणको कार्यमा विधिशास्त्रीय जटिलता देखाएको छ । जोखिम, न्याय र सरकारी खर्चको सदुपयोगको हिसाबले पनि ससाना आपराधिक आर्जनमा सम्बद्ध कसूर र सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसूर दुबैमा मुद्दा चलाउन जरुरी छैन । यसको निरोपणको लागि प्रथमतः सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसूरको लागि सीमा कामय गर्ने, दुवै कसूर एकैले वा जसले अनुसन्धान गरे पनि सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसूरमा मुद्दा चलाउँदा सामान्यतया सँगसँगै सम्बद्ध कसूरमा पनि एकै पटक अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने र आतंककारी कार्यमा वित्तीय लगानी जस्तो सशस्त्र अपराधमा सिभिलियन भन्दा नेपाल प्रहरीले अनुसन्धान गर्ने कानूनी व्यवस्था उचित हुन सक्छ ।

ई. अन्य

FATF का मापदण्ड नं. ३२ ले सीमावारपार गर्नेहरूले आफूसँग रहेको नगद वा धारक विनिमयपत्र घोषणा गर्नु पर्ने वा देखाउनु पर्ने वा त्यस्तो नगरेमा वा गलत गरेमा त्यस्तो नगद वा धारक विनिमयपत्र नियन्त्रण वा जफत हुनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। ऐनको परिच्छेद ६क. ले नेपाल राष्ट्र बैंकले तोकेको भन्दा बढीको खासगरी हाल नेपाली रुपैया ५०००, भारतिय रुपैया ५००० र अन्य मुद्राका हकमा अमेरिकन डलर ५००० भन्दा माथिको हकमा सो व्यवस्था लागू भएको छ।

FATF का मापदण्ड नं. ३३ ले सूचक संस्थालाई वित्तीय जानकारी इकाई र नियमनकारी निकाय र वित्तीय जानकारी इकाईलाई अनुसन्धानकारी निकायले पृष्ठपोषण दिने व्यवस्था गरेको छ । मापदण्ड नं. ३४ ले मुख्य तथ्याङ्क व्यवस्थित तरिकाले राख्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ।

छ. अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आदान प्रदान सम्बन्धी व्यवस्था

FATF का नं. ३६ देखि ४० सम्मका मापदण्डले अपराध नियन्त्रणमा अन्तरदेशिय सहयोगको व्यवस्थाका आधार तय गरेको छ। लागू औषध, संगठित अपराध, आतंककारी कार्यमा वित्तीय लगानी, भ्रष्ट्राचार विरुद्धका महासन्धीको पक्ष बन्नेदेखि वित्तीय अपराध लगायका बिषय नियन्त्रणमा अनुकुलन हुने पारस्परिक कानूनी सहायता, समकक्षीबिचको सहयोग आदान प्रदान, सुपुर्दगी जस्ता कानूनको व्यवस्था खोजिएको छ। नेपालमा यस सम्बन्धी कानूनहरू रहे तापनि पारस्परिक कानूनी सहायता ऐनमा रहेको सन्धीमा आधारित फैसला कार्यान्वयन व्यवस्था आर्थिक विश्वव्यापीकरणको वर्तमान अवस्थामा पारस्परिकतामा परिवर्तन हुनु मुलुकको हितमा छ।

ज. उपसंहार

कुनै पनि प्रकारको कालो धन बिष हो। बिष रोपेर अमृत फल्दैन चाहे त्यो व्यक्तिगत होस् वा संस्थागत। राज्यको हकमा त यो थप भयानक हुन जान्छ। सक्षमहरूको वेइमानीले हुने वित्तीय अपराधले राज्यको वित्तीय, कानूनी, राजनैतिक र सुरक्षा प्रणाली नै तहसनहस बनाउँदछ। अन्ततः मूल्य मान्यता र मानसिकतामा नै व्यापक विचलन र ह्रास ल्याउँछ।

हाल नेपालको सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण सम्बन्धी तेस्रो पारस्परिक मूल्याङ्कन २०२२/२३ चलिरहेको छ जुन मुलतः प्रभावकारितामा आधारित छ। यसलाई फलदायी बनाउन सरकार, सरकारका बहुसाङ्ख्यीक निकाय तथा व्यवसायिक क्षेत्र लागि परेका छन। नकारात्मक परिणाम आउँदा देहायको अवस्था सिर्जना हुन सक्ने

भएकाले समेत सबै चनाखो अवस्थामा छनः

- अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार र बैकिङ्ग कारोबारमा अवरोध सृजना तथा लागत वृद्धि हुने
- विप्रेषणको लागत बढी, हुण्डी मौलाउने
- बैदेशिक सहायता र लगानी निरुत्साहित हुने
- पूँजी पलायनको सम्भावना बढ्ने
- वित्तीय प्रणालीको साखमा कमी आउने
- अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय बजारमा नेपालको बैकिङ्ग क्षेत्रको सम्बन्ध विच्छेद हुन सक्ने
- अनौपचारिक अर्थतन्त्रको आकार बढ्दै वित्तीय र मौद्रिक नीतिको प्रभावकारितामा चुनौती थपिन सक्ने
- अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा नेपाली नागरिक र सरकारको सम्पत्ति जोखिममा पर्न सक्ने
- परिणामतः अन्य आन्तरिक समस्याहरू सृजना हुन सक्ने ।

यस सिलसिलामा घरजग्गा, क्यासिनो, बहुमुल्य धातु, गैरनाफामूलक संस्था वा क्षेत्रको व्यवसायिक नियमन, वास्तविक धनी पहिचान र कारवाही, हुण्डी, आतंककारी कार्य, मानव तस्करी जस्ता अपराध र दण्डको व्यवस्था, अनुसन्धान र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आदान प्रदानका लचिला प्रावधान, अनुसन्धानको फराकिलो दायरा बनाउने बिषयमा कानूनको अभाव तत्काल पूर्ति आवश्यक छ। उच्च जोखिममा केन्द्रित कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन र कारवाही अर्को जटिल पक्ष छ। प्रभावकारी कार्यान्वयनले एकातिर मुलुक आर्थिक अपराध नियन्त्रणमा सफल रही शुसासनको बाटोमा जान्छ भने सोही आन्तरिक फाइदाले अन्तर्राष्ट्रिय अनुगमनको जोखिमबाट बची मुलुकको दुवै हातमा लड्डु सरह वा हित हुनेछ।

अन्त्यमा, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण संयन्त्र नेपालको स्थयित्व, विकास र संवृद्धिको एक नयाँ आयाम हो। ३० भन्दा बढी प्रत्यक्ष र सबै गरी ५० जति निकायको सहभागितामा सम्पादित हुने यस प्रणालीको सफलताको लागि Whole of the Government Approach आवश्यक छ। यो सबैका लागि उच्च प्रकृतिका आर्थिक अपराध नियन्त्रण केन्द्रित थप कानून निर्माण, प्रभावकारी नियमन, सुपरीवेक्षण र अनुसन्धानका क्षेत्रमा परिणाममुखी उच्च सक्रियता अपरिहार्य छ।

Introduction to Sentencing : A Detailed Study



✍ **Joseph Pradhan***

Meaning and Definitions

Sentencing is the imposition of a punishment on an offender following conviction for a criminal offense.[1] It is the formal pronouncement of the judgment and the punishment to the defendant following his/her conviction of crime. When the objective of criminal law is to determine whether the accused person is guilty of the offence he/she is charged with and to prescribe suitable punishment.[2] A sentence is the punishment a judge or magistrate decides should be given to someone who has been convicted of a crime. It comes at the end of a prosecution. They are sentenced after the accused/offender is prosecuted and either plead guilty or are found guilty by the court. Sentencing is one of several stages at which decisions are taken in a criminal process that begins with decisions such as reporting a crime or arresting a suspect, and goes through to decisions to release a prisoner on parole or to revoke a community order.[3]

1 DEAN JOHN CHAMPION, SENTENCING: A REFERENCE HANDBOOK, CONTEMPORARY WORLD ISSUES, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, at 2 (2007).

2 AHAMAD SIDDIQUE, CRIMINOLOGY, PROBLEM AND PERSPECTIVE (4th ed.), Eastern Book Company, at 101 (1997).

3 ANDREW ASHWORTH, SENTENCING AND CRIMINAL JUSTICE (4th ed.), Cambridge University Press, Cambridge, at 22 (2005).

* *Legal Officer, Department of Information & Broadcasting.*

Punishment is a socio-legal concept. Society and law both plays crucial role in terms of punishment as the purpose of punishment may be derived from society while such punishment may only be enforced through law. Punishment under the law is the authorized imposition of deprivation - of freedom or privacy or other goods to which the person otherwise has a right or the imposition of special burdens – because the person has been found guilty of some criminal violation, typically (though not invariably) involving harm to the innocent.[4] Punishment may come in many forms such as fines, bodily suffering, hurt, deprivation of freedom, forfeiture of property, and in extreme cases even death.

The main purpose of punishment is to prevent crime, build a safe society, enforce the law and administer justice.[5] Punishment is an imposition of a burden or hardship. Punishment in its most general sense, refers to an undesirable change in a person's well-being that is seen to result from or is deliberately imposed as a response to some act of omission committed by that person or by others for whom he is deemed responsible. It accordingly has two elements; an evaluation element, which determines whether the change in well-being is desirable or undesirable, and a relational element, which determines whether the connection between the change in well-being and the prior act or omission is sufficient or insufficient. Both elements are important, for the former tells us whether a particular change in well-being is a burden or a benefit and the latter tells us which burdens count as burdens of punishment and which do not. Only if both elements are satisfied can we properly include a particular change in well-being in our measure of the punitive effect of enforcement.[6]

---

4 Stanford Encyclopedia of Philosophy, available at standford.edu.

5 RAJIT BHAKTA PRADHANANGA & SOM KANTA BHANDARI, FAUJDAARI KAANOON KO SAMANYA PARICHAYA, Pairavi Book House, at 182 (2075).

6 Rewati Raj Tripathee, "A Critical Analysis of the Sentencing Act, 2017", PROSECUTION JOURNAL, vol.4, at 130 (2018).

It is essential to tell apart between the term 'sentence' and 'punishment'. Though both of the terms are used interchangeably but are not same. 'Sentences' are statement in a judgment which particularly sets out what will be the punishment for any offence as per the law. So sentence is an order passed to an offender for an offence, which that offender has committed. From this we can easily come to the point that the sentence is an act of imposing punishment which are already set out in the law.

From my point of view, sentencing is the formal legal consequence against a conviction where the punishment is officially declared. In other words it is the entire process of determining the appropriate punishment and the enforcement of such determined punishment which may come in various forms such as fine, probation, incarceration, community sentence among others.

Purpose of Sentencing

Sentencing is a key function of the criminal justice process and involves many and different and often conflicting consideration. When a sentence is to be imposed, the first decision to be made should be to the object to be achieved by it. According to John Champion the goals of sentencing are; to promote respect for the law, to reflect the seriousness of the offense, to provide just punishment for the offense, to deter the defendant from future criminal conduct to protect the public from the convicted offender, and to provide the convicted offender with educational or vocational training, or other rehabilitative assistance[7].

The criminal justice system encompasses a whole series of stage and decision, from the initial investigation of crime, through the various pre-trial processes, the trial, the form of punishment, and then post sentence decisions concerned with, for example supervision released from custody and

7 Supra Note 3, at 3.

recall procedure. It would hardly be possible to formulate a single meaningful aim of the criminal justice system which applied to every stage. Therefore the purpose of sentencing is distinct from the purpose of the whole criminal justice system as sentencing is only a segment of the entire criminal justice system.

According to John Champion the purposes of sentencing are retribution, deterrence and prevention, just deserts and justice, incapacitation and control and rehabilitation and reintegration[8].

Criminal Offences (Sentencing and Execution)Act, 2017 has enshrined the purposes of sentencing as; to deter the offender or other persons from committing the offence to protect the society or community to deliver justice, along with compensation, to the victim to assist in the offender's rehabilitation in the society, or to reform the offender to isolate the offender from the society to make the offender regret his or her offending and promote in the offender of a sense of acknowledgement that harm has been done to the victim or the community to denounce the conduct prohibited by law.[9]

In nutshell we can brief the purpose of sentencing as just punishment – a fair punishment in all the circumstance, deterrence – both specific and general, denunciation – publicly declaring that the act is wrong, rehabilitation – to reintegrate the offender back to the society as a law abiding citizen and lastly the protection of the society.

The goals of sentences and the penalties associated with them fall into three categories[10];

a. **Special deterrence**

Case of special deterrence, the goal is to ensure that offenders do

8 Supra Note 3, at 4.

9 Criminal Offences (Sentencing and Execution)Act, Section 13, 2074, (2017).

10 VOIGT THORNTON & BASSILE SEAMAN, CRIMINOLOGY AND JUSTICE, MC Grow-Hill, Inc. at 514-515 (1994).

not commit crimes in the future. This may be accomplished in several ways. One is by means of incapacitation. Incapacitation involves confinement in county jail or state prison and is used for those offenders deemed likely to commit additional crimes if released on probation. This is also the obvious goal for chronic repeat offenders who are given mandatory life sentences without benefit of parole.

Special deterrence may also be achieved by the impact of punishment on the offender's predisposition to commit additional crimes. This is accomplished to the extent that punishment has impressed on offenders that more severe punishment are likely to follow after conviction. This is the purpose of so called "shock" punishment, which has been used for first offenders. The "shock" is a brief sentence to prison or jail, followed by a period of supervised probation. Presumably the shock of loss of liberty and the other pains of imprisonment will scare the first –time offender into "going straight" in the future.

Finally, special deterrence may be achieved by prolonged confinement to the extent that the offender is "reformed" or "rehabilitated".

b. General Deterrence

Here the offender is used as an example of what would happen to others in the community if they committed a similar crime. This may be achieved to the extent that others empathically contemplate experiencing pains similar to those suffered by punished offender.

c. Retribution

The final goal of punishment is simply to take revenge or exact retribution from the offender. This is amongst the oldest motives for punishment and finds expression in the ancient maxim lex talionis or "an eye for an eye and a tooth for a tooth".

Models of sentencing Policy

There are basically four models of sentencing policy. They are briefly discussed as follow;

1. Legislative Model: under this model, legislation takes the role and responsibility of penal policy by providing scale of offenses and punishment related therewith. As legislature sets out the sentence, judge has no room of discretion. As per this model, neither the prison administration nor parole boards, nor the court at the time of sentencing, are given any discretion in deciding when the prisoner will be released. It is also known as determinate or flat-time sentence. It is a rigid model which totally ignores the reality of human behavior as a number of situation or circumstance may lead in the commission of crime.

2. Judicial Model : Under this model the law provides wide range of discretionary power to the judge and the judge provides punishment keeping in view of the need in that particular case. Remaining within this range judge can pronounce sentence to an accused and administrators are not granted the right to shorten the term set by the judiciary. This model is worthwhile to meet the diverse situations that falls upon human being. It rejects the rigid application of law so far as punishment is concerned. This model hence, seeks a separate hearing for sentencing.

3. Administrative Model: In this model the court adjudicates the case within the framework of the law but body or experts continues to watch the effectiveness of punishment and reformation of the offender during his/her incarceration. This model can also be called as indeterminate sentence. Administrative body has the right to release the offender if they feel that the offender is prone to reform and no longer danger to the society. They can recommend alternative measure of sentencing such as on parole, work release, transfer to open prison and so on. This model is very widely practiced in the present criminal justice system.

4. Presumptive Model: The latest model in sentencing where the legislature sets a standard sentence but the judge has been given the wide range of discretionary power and the determined standard sentence may vary if there is the presence of aggravating or mitigating factors. In doing so judge has to bear the responsibility through reasoning why that particular offender needs that amount of punishment. This model seems to be the combination of legislative model and judicial model.

Sentencing Option

Sentencing is essential part of the criminal justice process because they represent the only means available in civil society to punish offenders for their crimes. The penalties associated with sentences are also expected to deter offenders from committing crimes in the future.

Sentencing options falls easily into a discrete set of classes; fines, probation, community service, restitution to victim, incarceration, and death[11].

(1) In some cases, judges have broad discretionary power in deciding which of these options to use and in others their power is partly or totally constrained by legislative statute. The type of sentence that allows judges the greatest discretionary latitude is an indeterminate sentence. This comes in two forms; firstly, the criminal code defining the crimes set forth only the maximum penalty and secondly, provides for a minimum and a maximum term of imprisonment.

Indeterminate sentencing statutes are controversial. Proponents argue that they allow judges opportunity to individualize and humanize justice by taking a variety of mitigating circumstances into account.

(2) Another sentencing alternative is the determinate sentence or the "flat-time" sentence. Determinate sentences reflect a get

11 supra note 10, at 511-513.

tough policy which offenders that forces judges to set "a single fixed term of imprisonment which most fall within a fairly narrow range set by the legislature for the particular crime." Deviation from the determinate sentence is not allowed.

(3) A third sentencing alternative is the mandatory sentence, which, like determinate sentencing, also reflects a tough policy. Mandatory sentence are used for the most serious felonies (first degree murder, first degree robbery, aggravated rage, and drug trafficking) when the legislature attaches mandatory sentences, the trial judge is deprived of any discretion and must pass the sentence as required. Moreover, the parole board is also deprived of any discretion to release the offender on good time.

The trend toward determinate and mandatory sentencing, which have been prompted by a get tough policy toward criminal offenders, reflect the philosophy that retribution is the major goal of sentencing and punishment, especially for serious offenders,. The result, however, has been a massive problem with overcrowding in the nation's prisons and jails. For this approach to sentencing policy to remain in effect, continued heavy public expenditures for the expansion of prison facilities will be required. If the funds are not forthcoming, the get tough policies may have to be scrapped. Should such policies remain in effect in the absence of funds for more prison and jail capacity, the most likely outcome will be a crisis of prison violence due to overcrowding, which is already growing at alarming proportions.

Approaches of Sentencing

The sentencing process involves the determination of the appropriate action both in qualitative and quantitative terms.[12] When a court passes sentence, it authorizes the use of state coercion against a person for committing an offence. The sanction may take the form of some deprivation, restriction,

12 AHMAD SIDDIQUE, CRIMINOLOGY, PROBLEMS AND PERSPECTIVES (6th ed.), Eastern Book Company, at 377 (2009).

or positive obligation. Three different approaches have been developed as a result of changing attitude of society in the area of punishment.[13] Same type of punishment may be applied with different approaches. Major approaches of sentencing are as follows;

(1) The Punitive Approach

The punitive approach of punishment is the oldest and all punitive theories of the punishment are based on it. The purpose of punishment is to impose moral blame to the offender who has committed wrong. Its objective are to inflict the punishment for the protection of society. According to this approach punishment is inevitable upon the occurrence of crime. Kershnar writes "A person deserves punishment because, and only because, s/he has performed a culpable wrongdoing". Punishment is the key component of this approach.

Under this approach three major theories of punishment have been developed, namely, retributive theory, deterrent theory and incapacitation theory which are briefly discussed below;

a. Retributive Theory

Retribution rests on the notion that if a person has knowingly done wrong, he deserves to be punished.[14] This is one of the oldest forms of punishment. Punishment under this theory is imposed for no reason other than an offense being committed, on the basis that if proportionate, punishment is acceptable as a response that satisfies the aggrieved party and the society. The notion of retributory punishment seems to be based on a sense of revenge. This theory believes that the offender should be punished in the same way as the offence was committed, essentially the idea of "an eye for an eye." The fundamental goal of this idea is to prevent criminals from doing the same

13 AHMAD SIDDIQUE, CRIMINOLOGY, PROBLEMS AND PERSPECTIVES (5th ed.), Eastern Book Company, Lucknow, at 110 (2001).

14 CRIMINOLOGY (3rd ed.), edited by Michael Donerty, Old Bailey Press, at. 168.

or similar crimes in the future. This theory is not applicable in modern criminal justice system.

b. Deterrence Theory

Deterrence theory is based on the idea that the incidence of crime will be reduced because of people's fear or apprehension of the punishment they may receive if they offend. To 'deter' means to stop or to discourage. The individual is deterred through fear of further punishment. Such deterrence can take two forms; specific deterrence and general deterrence which are already discussed in the topic of sentencing options. This theory suggests that punishment is awarded to stop crime. One major objective of this theory is to create an example for the individuals in the society by creating fear of punishment.

c. Incapacitation Theory

Incapacitation refers to a person's exclusion from society. Offender is made incapable of committing further crime to protect society at large from crime. The incapacitation theory of punishment advocates that offenders should be stopped from committing subsequent crimes by removing them from society either temporarily or permanently or by some other technique that limits their physical ability to re-offend in some way. This can include incarceration in a prison, house arrest, and in the worst case execution. This Theory seem to ignore the notion of rehabilitation. The overall goal of incapacitation is to keep the community's most dangerous or prolific offenders from re-offending. [15]

d. Restraint Theory

As per this theory the person who is considered dangerous to the society because of his/her past criminal conduct should be isolated form the society. The idea seems similar to isolation or

15 Lomas Neupane, Sentencing Mechanism Under Nepalese Criminal Justice System, A Dissertation, at 13 (2022).

incapacitation. The aim is to keep the criminal away from the society by restraining him in somewhere away from society may be in prison. It believes that if the criminal is restrained he or she cannot commit any crime in the future.

(2) The Therapeutic Approach

The concept of this approach is very different from other approaches. It deals to the criminal, as a victim of the circumstances, sick person, requires treatment and a person with psycho-social disease. It believes that the correction, rehabilitation and reformation are possible and needed for the criminal. Criminal may be re-socialized and rehabilitated as law abiding people. This approach is based on rationalist thinking, natural rights and humanitarian ground. It deals about the prison reform, probation, parole, juvenile justice, other social institutions and crime prevention, community service, open prison system and other concerned rehabilitative or treatment measures for criminals. Main focus is centralized on the criminal rather than crime. The basic notion of this approach is to refrain from inflicting pain or suffering to the criminal and move towards rehabilitation or reformation.

Seymouur Halleck, author of "Responsibility and Excuse in Law and Medicine: A Utilitarian," argues that criminals should be regard as "medically ill" and not "morally evil." He proposed a medical model that would replace the current model penal code, but that would mean abandoning fixed sentences. The problem with that would be that the court would be unable to determine when the therapy would be deemed effective, and only a psychiatrist could determine when a criminal can be freed. Despite the fact that therapy may be an effective method to treat these prisoners, there are also downfalls as well. It is expensive to hire so many physiologists and psychiatrists to treat these patients. But the most important point to consider is why we have punishment. Without punishments, would our laws be effective? Punishment serve to "express society's view

of the relative severity of crimes." The absence of punishments would undermine the purpose of the law. The law gives the precedents that citizens need to follow and set the expectations of what citizens should and should not do. The most efficient and effective way would be a way to integrate both punishment and therapy, but until researchers find a way, punishment and incarceration will remain in place. [16]

a. Theory of Reformation/Rehabilitation

According to this theory to commit a crime is a disease and to cure it reformation serves as medicine. Also known as correction or reformation, rehabilitation involves offering an offender help to overcome problems which he faces, thereby attempting to make it easier for him to avoid future offending. The aim is to make the offender so mentally strong that the offender could stop their temptation of committing a crime. This is not virtually punishment, but a mere rehabilitative process. The purpose of punishment is to reform the offender so that he or she may become a normal law abiding citizen once again. Nepalese law has now adhered to this principle by making legal provisions related to community service, suspension of imprisonment, correctional facility, open prison, parole and probation as provided in criminal offenses (sentencing and execution) Act, 2017.

b. Theory of Restoration

The restorative theory of punishment is a victim-centric approach which focuses on providing a restorative outlet for the victim (McnEIL, 2012). It seeks to heal the conflict between the offender and the victim. This theory incorporates techniques of punishment which are primarily socially integrative in nature. In this approach the criminal and the victim meets so that the offender can hear what the victim has to say about their experience with the crime committed. The offender then strives to make amends and seek forgiveness. Though this

16 https://sites.psu.edu/lizgongrcl/2014/03/05/therapy-as-punishment/ (Aug.2022)

theory is emerged as an alternative to the traditional approach of punishment but it is also not free from criticisms. It has some limitations. It is not applicable for all criminals. Habitual and recidivist criminals are excepation to this theory.

(3) The Preventive Approach

By prevention, the criminal is prevented from committing the crime either by putting him/her in imprisonment, by inflicting the death penalty, or by ending the modes by which he used to commit the crimes.[17] Preventive approach is based on the notion of "prevention is better than cure." The idea of crime prevention is as old as mankind. This approach to punishment is more recent than both above mentioned approaches. It tries to prevent the crime rather than to refer the punishment or treatment on the crime or criminal after the occurrence of crime.

Principles of Sentence Determination

Determining punishment is a different issue in the criminal justice system. There is a difference between conviction and determining the sentence. Various principles have been developed regarding sentence determination. These principles are found to be used by law and courts in a single or mixed form.

1. Principle of Proportionate Sentencing

The overall punishment must be proportionate to the gravity of the offense is the underlying notion of this principle. It its simplest form, proportionality principle is the view that the punishment should equal the crime. The proportionality principle is one of the main goals of sentencing. Let the punishment fit the crime is the basis of this principle. The intensity of the offense, the degree of responsibility of the

---

17 Som Kanta Bhandari & Prabhat Chhetri, "A review of Nepalese Punishment System", PROSECUTION JOURNAL, vol.5, issue 1, at 82, (2022).

perpetrator, as well as proportionality and injury, are key factors in this principle.

2. Principle of Parity

The principle of parity means that a sentence should be similar to sentences imposed on similar offenders for similar offences committed in similar circumstances. The purpose of the parity principle is to ensure fairness "by avoiding disproportionate sentences among convicted persons where, essentially, the same facts and circumstances indicate equivalent or like sentences." This principle is based on the principle of equality. It does not however override the individualized approach to sentencing. The principle of parity promotes consistency, fairness, and rationality in sentencing.

3. Principle of Parsimony

According to this principle the sentence must be no severe than is necessary to meet the purpose of sentencing. The offender should be punished to the extent as much as needed to be punished. This Principle is best on the notion that if the goals of justice can be achieved through less punishment then it is not necessary to impose strict and higher punishment. The principle of parsimony requires that judges impose the least severe sanction that would achieve the chosen sentencing purpose. This principle encourages the deciding authority to impose the smallest possible quantum of punishment.

4. Principle of Individualization

According to the principle of individualization, it is believed that the judge should determine the punishment based on the circumstances of the offender, the background of the offender and so on. Because the system imposes criminal sanctions on the criminal rather than the crime, the principle of individualization of punishment states that the punishment applied at the stage of sentencing should match the criminal

rather than the crime. The principle of individualization thus requires the sentencing judge to move beyond gravity of offence and degree of responsibility to consider issues such as the background and circumstances of the offender, as well as the offender's aggregate experience of his or her treatment at the hands of the state.

5. Principle of Totality

According to this principle where an offender is to serve more than one sentence, the overall sentence must be just and appropriate. It is a common law principle which comes into force when a court of law imposes more than one sentence to an offender. The punishment should not exceed to the maximum punishment which has already been imposed to such offender. All courts, when sentencing for more than a single offence, should pass a total sentence which reflects all the offending behavior before it and is just and proportionate.[18]

6. Imprisonment as Last Resort

Prison or imprisonment should be taken as the last of the last resort of punishment. This principle is enshrined in domestic legislation of almost all the countries with the objective of promotion and proportional use of alternatives to custody.

In the case of Gurumukh Singh v. State of Haryana[19] Supreme Court of India has observed gravity or nature of injury caused, the age of accused, intention or knowledge of the accused, previous criminal records in any and whether the incident had taken place in spur of moment among others as the factors while determining the sentence.

---

18 https://www.sentencingcouncil.org.uk/overarching-guides/magistrates-court/item/totality/#:~:text=The%20principle%20of%20totality%20comprises,structured%20as%20concurrent%20or%20consecutive.

19 Gurumukh Singh vs. state of Haryana, 2009

Conclusion

The value which underpin sentencing policy are of great symbolic and practical significance. The court must be very conscious while sentencing an offender for whatever the nature of the crime was. The punishment imposed on an offender should reflect the crime they have committed and be proportionate to the seriousness of the offence. It is up to the judge to determine a proportionate sentence as per the degree of the offence. The guiding principle in sentencing is proportionality between the seriousness of the offence committed by the offender and the degree of his culpability and the type and severity of his punishment. Therefore, the sentencing policies should be able to govern the administration of legal sanctions for individuals convicted of a criminal offense. As such, these policies shape a vast array of institutional processes ranging from the likelihood, nature, and duration of imprisonment, to release decisions and the conditions of post incarceration supervision. Uniform sentencing policy is considered to be an option but it must be taken into consideration that the act of imposing sentencing to any of the convicted offender is not like making a dish having exact ingredient or recipes. A detailed study of the circumstance of crime and that of offender is required before determining and imposing the punishment. Hence, sentencing by and large, depends on the judicial discretion within the legal limits of penal provisions.

The desirability of a rational penal policy in the matter of sentencing by courts, the American Supreme court in Dennis Councle Mc G. Dautha v. State of California, observed that no formula of a foolproof nature can be laid down which would provide a reasonable criterion in determining a just and appropriate punishment in the infinite variety of circumstances that may affect the gravity of the offence. Therefore it is necessary to assess various circumstances which may be relevant to the nature or gravity of the crime.

Sentencing is crucial in criminal justice system as it help in maintaining the public confidence in the system. Sentencing is even thought to be a barometer of public confidence towards the criminal justice system as a whole. Imposition of punishment in any case is directly related to public at large. If there is any doubt in any case regarding the punishment imposed to an offender the rate of public confidence in criminal justice may decline. The court should be able to impose appropriate punishment and maintain its consistency remaining within the ambit of sentencing policy of the state. Therefore, it would be right to say that sentencing guidelines helps in maintaining consistency in the sentence awarded to the accused. Hence, sentencing is very crucial as it revolves around balancing the interest of the society and the accused. There is always a social goal behind sentencing for any case. While applying discretionary power, the judges have to balance the personality of the offender with the circumstances in which the offense has been committed and the gravity of the crime. The principles, approaches, theories and models of sentencing must be taken into consideration while making and amending guidelines to maintain consistency while awarding punishments to accused, thus keeping the belief of public alive towards the criminal justice system.

Nepal has already introduced a distinctive act relating to sentencing criminal offences (sentencing and execution) Act in 2017(2074) which can be considered as one of the major achievement of the effort to codify and modernize the scattered provisions of penal laws. The act marks the dawn of a novel and a dintinct penal system in Nepal. The sentencing policy taken by the act is progressive and is welcomed by the stakeholders. The act has made numerous modern and progressive provisions such as a specific chapter on principles of sentencing, aggravating and mitigating factors while determining sentence, imposition of sentence on the basis of gravity of offence and degree of responsibility of offender in committing offense, purpose of sentence, separate hearing for declaration of guilty

and awarding sentence, objective of punishment imposed to an offender, use of discretionary power, alternatives to prison and many more. The implementation of the act will certainly bring a effective and much required sentencing system. The act will assist the court to focus on sentencing after the conviction which will assist the court in maintaining uniformity in determination and execution of sentence. Along with the progressive provision of the act the infrastructure of institutions involved such as prisons, cells, court must be upgraded in addition to manpower in the implementation of the act via, training, seminar, workshops etc. For this the budgetary provisions should be taken into consideration and government should shift its focus in the execution of the act to meet desired objective.



नेपाल सरकार
सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय
सूचना तथा प्रसारण विभाग
काठमाडौं, फोनः ०१-५९१९८९२
www.doib.gov.np

मुद्रणः मुद्रण विभाग, सिंहदरबार, काठमाडौं